

---

## **CONFLICTO, PAZ Y COOPERACION PARA EL DESARROLLO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI**

---

Presentación

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Prólogo

Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI

Principios y metas de nuestra acción

Las funciones de la ayuda para el desarrollo en las diferentes fases del conflicto y de la paz

Acciones clave necesarias

Directrices del CAD sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo

I.Comprender los conflictos violentos y su relación con el desarrollo

A.La prevención de los conflictos, una meta central para el desarrollo

B.Un marco para analizar los conflictos

a) Las condiciones estructurales

b) Los factores aceleradores o desencadenantes

c) Las fases y dinámicas del conflicto

C.Las fuentes de conflicto y su relación con el desarrollo

a) Problemas para gestionar la transición y los cambios rápidos

b) El aumento de las disparidades socioeconómicas

c) La explotación de las diferencias étnicas y de otra índole

d) La competencia por el acceso a los recursos

e) El legado de la violencia

D.Acciones externas para respaldar la prevención de conflictos y la construcción de la paz

a) La formulación de un enfoque coherente para la prevención de conflictos y la construcción de la paz

b) Orientaciones para el apoyo externo en situaciones de conflicto

i) En situaciones de tensiones latentes

ii) En situaciones de tensiones crecientes

iii) En situaciones de conflicto violento

iv) En periodos frágiles de transición y durante la fase post-conflicto

E.La alerta temprana

a) Necesidades y recursos de la alerta temprana

b) Vincular la alerta temprana a la acción temprana

F.El papel especial de la cooperación para el desarrollo

II.La coordinación en el seno de la comunidad internacional y sobre el terreno

A. Principios fundamentales

B. La adaptación de la coordinación de la ayuda a los países en crisis

C. Componentes básicos para una coordinación eficaz de los donantes

- a) Un marco estratégico común para la ayuda
- b) Recursos y procedimientos flexibles
- c) El liderazgo entre los actores internacionales
- d) Mecanismos de consulta operativa
- e) Recursos destinados específicamente para la coordinación
- D. Asociación y división del trabajo
- E. Mejores prácticas identificadas
- F. Orientaciones clave para los donantes

III. De la ayuda humanitaria al desarrollo: algunos desafíos

- A. La ayuda externa en situaciones de conflicto
- B. Lecciones aprendidas
- C. Vincular la ayuda humanitaria y el desarrollo
- D. Mejores prácticas identificadas
  - a) Durante la fase de planificación
  - b) Hacia los beneficiarios y las instituciones locales
  - c) Hacia los organismos asociados
- E. Orientaciones clave para los donantes

IV. Los fundamentos de la construcción de la paz: el buen gobierno y la sociedad civil

- A. Principios básicos
- B. Los elementos básicos para la construcción de la paz y la reconciliación
  - a) El respeto a los derechos humanos
  - b) Procesos participativos
    - i) La participación
    - ii) Los procesos democráticos
  - c) Fortalecer las instituciones públicas
  - d) Fortalecer los sistemas de seguridad y de justicia
    - i) Los sistemas judiciales
    - ii) La reforma del sector de la seguridad
    - iii) Formación en derechos humanos
- C. Reforzar la sociedad civil para la construcción de la paz y la reconciliación
  - a) El apoyo a ciertas instituciones tradicionales
  - b) Promover el diálogo y la cooperación en sociedades divididas
    - i) Las relaciones intercomunitarias
    - ii) Mediación y negociación
    - iii) Educación y formación intercultural
  - c) El apoyo a la libertad de información y al libre acceso a la misma
- D. Orientaciones clave para los donantes

V. El apoyo a la recuperación post-conflicto: prioridades operativas

- A. Perspectiva general
- B. La restauración de la capacidad de gestión económica
  - a) Cuestiones fundamentales y necesidades prioritarias
  - b) Recomendaciones
- C. Áreas prioritarias de apoyo
  - a) El restablecimiento de la seguridad interna y del Estado de Derecho
  - b) La legitimación de las instituciones del Estado
  - c) La promoción del resurgimiento de la sociedad civil
  - d) La mejora de la seguridad alimentaria y de los servicios sociales

- e) Crear capacidad administrativa
- D. La reinserción de las poblaciones desarraigadas
  - a) Principios pertinentes y necesidades prioritarias
  - b) Planes de rehabilitación y de reinserción a nivel local
- i) Elementos clave del diseño de programas
- ii) Elementos clave de los programas
- c) Algunas lecciones aprendidas
- d) Actores y socios
- e) Las mejores prácticas identificadas
- f) Orientaciones clave para los donantes
- E. La desmovilización y la reinserción social de los excombatientes
  - a) Principios y cuestiones pertinentes
  - b) Necesidades y áreas de cooperación
- i) Acantonamiento y licencia de excombatientes
- ii) La reinserción y la reintegración
- c) Algunas lecciones aprendidas
- d) Dispositivos institucionales
- e) Mejores prácticas identificadas
- f) Orientaciones clave para los donantes
- F. La retirada de minas terrestres
  - a) Principios y cuestiones pertinentes
  - b) Necesidades y áreas de cooperación
  - c) Algunas lecciones aprendidas
  - d) Socios y actores
  - e) Mejores prácticas identificadas
  - f) Orientaciones clave para los donantes

## VI. Enfoques regionales para la prevención de conflictos y la construcción de la paz

- A. Principios y enfoques
- B. Las dimensiones regionales de los conflictos
  - a) Los conflictos intraestatales y la inestabilidad regional
  - b) El impacto de las poblaciones de refugiados en los países de acogida
- C. Mejores prácticas identificadas
  - a) Mecanismos regionales para la prevención de conflictos y la construcción de la paz
  - b) La gestión regional de recursos naturales comunes y la prevención de conflictos
- D. Orientaciones clave para los donantes

## Recuadros

1. Términos y marcos temporales
2. Inseguridad medioambiental y conflicto
3. Un marco estratégico para la ayuda: lista de control ilustrativa
4. La estrategia internacional para la movilización de recursos: la experiencia de Camboya
5. La coordinación de la ayuda humanitaria en Angola
6. La coordinación entre organismos multilaterales
7. Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG relativo al socorro en casos de desastre
8. La descentralización
9. El apoyo al sistema judicial en Camboya
10. El papel de la mujer en el proceso de transición de Sierra Leona
11. El desarrollo de capacidades para construir la paz y la reconciliación en Sudáfrica
12. Somalia: los medios de comunicación como educadores sociales
13. La gestión económica: necesidades prioritarias para la asistencia técnica

14. Malí y "La flamme de la paix"
15. Los niños soldados
16. Desmovilización y reinserción en Uganda y Etiopía
17. ¿Dinero por armas?
18. El coste de sembrar minas y del desminado
19. Municiones sin usar y armamento
20. La respuesta a las iniciativas regionales: El control de armas en África Occidental
21. Generar ingresos para los refugiados afganos en Pakistán
22. El río Mekong: posibilidades de conflicto y cooperación regionales

Publicaciones de la Oficina de Planes y Evaluación

## Presentación

Desde su creación, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha ido adaptando su actuación a las nuevas necesidades y demandas del entorno internacional, tratando de establecer posiciones comunes y de facilitar la coordinación entre los países donantes y los organismos internacionales de desarrollo. Así, mediante la creación de grupos de trabajo específicos, el CAD ha ido avanzando en temas como el enfoque de género, la evaluación de los proyectos y programas de la cooperación, entre otros.

La nueva tipología de los conflictos en la postguerra fría, con sus tremendas consecuencias sobre las condiciones de vida de la población en numerosos países y los efectos de estos conflictos sobre el desarrollo, motivaron la creación de un grupo de trabajo sobre la relación entre los conflictos, la ayuda humanitaria y la rehabilitación posterior y la cooperación para el desarrollo. El CAD, pese a su mayor vinculación con los problemas del desarrollo y la cooperación, no ha sido ajeno a los cambios en el escenario mundial y ha sido consciente de los retos que las emergencias complejas planteaban a la cooperación.

La pertinencia de esta tarea es clara y coincide con un creciente interés por parte de diversos organismos en profundizar en los lazos y las sinergias que deben existir entre la ayuda humanitaria que se brinda en las situaciones de conflicto y las estrategias de cooperación para el desarrollo a más largo plazo. En el ámbito de la Unión Europea, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento sobre la vinculación de la ayuda a la rehabilitación y al desarrollo (VARD)<sup>1</sup> de 1996 va en una línea de reflexión muy similar a la propuesta por el CAD y demuestra la preocupación de los países de la Unión Europea por incrementar la coherencia, la complementariedad y la eficacia de los diversos instrumentos de la ayuda.

La Cooperación Española, pese a su relativamente corta trayectoria, tampoco ha estado ajena a estas cuestiones y tanto a nivel práctico como, en menor medida, desde una perspectiva teórica, cuenta ya con alguna experiencia importante de cooperación y ayuda humanitaria en situaciones de conflicto y, sobre todo, en procesos de rehabilitación post-conflicto. Los casos de Mozambique y de algunos países centroamericanos, como Guatemala, entre otros, donde tanto diversas Administraciones públicas como ONG han participado activamente en procesos de pacificación, muestran la importancia y el interés creciente que estas cuestiones suscitan.

Este interés compartido por diversos actores de la Cooperación Española justifica de por sí la edición de una versión española de las Directrices del CAD relativas a los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo. De este modo, además, la Oficina de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica da continuidad y consolida su labor de difusión de la doctrina del CAD, iniciada el pasado año con la edición de las Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres. Pero es asimismo destinatario principal de esta edición todo el mundo hispanohablante, que ahora

dispondrá de un más fácil acceso a un documento que, en sus versiones posteriores, deberá enriquecerse con las aportaciones teóricas y prácticas procedentes de Iberoamérica.

Como en toda traducción de un texto tan complejo y lleno de conceptos como estas directrices, algunas decisiones tomadas durante el proceso de traducción y de revisión respecto a determinados términos por los que se ha optado requieren una explicación. Somos conscientes de que precisamente uno de los valores que puede tener esta edición española es contribuir a una mayor precisión terminológica en un sector en que, fruto de una incorporación apresurada de palabras o de traducciones poco afortunadas, comienza a existir una cierta confusión. Hemos consultado las traducciones de vocablos polémicos en publicaciones de las Naciones Unidas, de la Comisión Europea, de la Administración española, del Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja y de las ONG y, en general, hemos elegido aquellos cuyo uso es más convencional en el sector, manteniendo el respeto al idioma.

Hemos optado por aceptar la expresión "crisis humanitaria" como traducción de humanitarian crisis o crise humanitaire, pues pensamos que recurrir a una perífrasis o hablar de "crisis humana", como propone el profesor y académico D. Fernando Lázaro Carreter, puede conducir a una mayor confusión<sup>2</sup>. Pensamos que se trata de una fórmula acuñada y cuyo contenido resulta comprensible. Por otro lado, reconocemos que los términos "socorro" y "desastre", en tanto versiones literales de relief y de disaster, no resultan plenamente satisfactorias, aun cuando sean los utilizados y difundidos ampliamente por organizaciones de la relevancia de la Cruz Roja y por la Comisión Europea.

En el caso del término accountability, que se usa en el documento en diversos contextos, hemos usado tanto "responsabilidad pública" como "rendición de cuentas" cuando pensábamos que este segundo término expresaba mejor la idea, que hay en el término inglés, de información sobre aspectos económicos. Como ya explicamos en la traducción de las Directrices sobre la igualdad entre mujeres y hombres, recuperamos el vocablo "empoderamiento", que había caído en desuso en castellano. Asimismo, insistimos en la "asociación para el desarrollo" para traducir el partnership inglés.

En este proceso de traducción y de revisión del texto final han participado diversas personas, de diversas instituciones, que han aportado su conocimiento y experiencia. La primera versión fue realizada por Bernadette Wang, traductora con amplia experiencia en temas de política internacional y de cooperación. Es una colaboradora habitual del Centro de Investigación para la Paz (CIP) / Fundación Hogar del Empleado, de Madrid, entidad a la cual fue encargada la revisión técnica del texto. La revisión fue coordinada por Francisco Rey, investigador del CIP y técnico de Cruz Roja Española, con la colaboración de Mariano Aguirre, Director del CIP, de Mabel González, también del CIP, de Susana Velázquez, de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y de Alberto Virella, de la Oficina de Planificación y Evaluación.

Oficina de Planificación y Evaluación

Noviembre, 1999

Notas

1. Comisión de las Comunidades Europeas. La vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (96) 153 final.

2. Fernando Lázaro Carreter, en "El dardo en la palabra".

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

En virtud del artículo 1 de la Convención firmada en París el 14 de diciembre de 1960 y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene por objeto la promoción de políticas dirigidas a:

Fomentar la expansión de la economía y del empleo y el aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.

Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, así como en los países no miembros en vías de desarrollo.

Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, de conformidad con las obligaciones internacionales.

Los países miembros originarios de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los siguientes países adquirieron su condición de miembros con posterioridad, mediante adhesión, en las fechas que se indican: Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), la República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996) y la República de Corea (12 de diciembre de 1996). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Para que la OCDE pueda alcanzar sus objetivos se han creado una serie de comités especializados. Uno de ellos es el Comité de Ayuda al Desarrollo, cuyos miembros han decidido, en común, tratar de conseguir un crecimiento en el volumen total de recursos puestos a disposición de los países en desarrollo y mejorar su eficacia. A tal fin, los miembros examinan conjunta y periódicamente el volumen y la naturaleza de sus contribuciones a los programas de ayuda establecidos, tanto bilaterales como multilaterales, y se consultan sobre otras cuestiones importantes de su política de ayuda.

Los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Suecia, Suiza y la Comisión de las Comunidades Europeas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

En virtud del artículo 1 de la Convención firmada en París el 14 de diciembre de 1960 y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene por objeto la promoción de políticas dirigidas a:

Fomentar la expansión de la economía y del empleo y el aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.

Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, así como en los países no miembros en vías de desarrollo.

Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, de conformidad con las obligaciones internacionales.

Los países miembros originarios de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo,

Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los siguientes países adquirieron su condición de miembros con posterioridad, mediante adhesión, en las fechas que se indican: Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), la República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996) y la República de Corea (12 de diciembre de 1996). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Para que la OCDE pueda alcanzar sus objetivos se han creado una serie de comités especializados. Uno de ellos es el Comité de Ayuda al Desarrollo, cuyos miembros han decidido, en común, tratar de conseguir un crecimiento en el volumen total de recursos puestos a disposición de los países en desarrollo y mejorar su eficacia. A tal fin, los miembros examinan conjunta y periódicamente el volumen y la naturaleza de sus contribuciones a los programas de ayuda establecidos, tanto bilaterales como multilaterales, y se consultan sobre otras cuestiones importantes de su política de ayuda.

Los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Suecia, Suiza y la Comisión de las Comunidades Europeas.

## Prólogo

En la Reunión de Alto Nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) celebrada los días 3 y 4 de mayo de 1995, los ministros de Cooperación para el Desarrollo y directores de los Organismos de Ayuda dedicaron su atención a las crecientes demandas y oportunidades para que la cooperación para el desarrollo contribuya de una forma más dinámica a la prevención de conflictos y a la rehabilitación y reconstrucción post-conflicto.

El Comité decidió poner en marcha un programa de trabajo encaminado a aprender de la experiencia sobre las conexiones que unen los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo; buscar formas de mejorar la eficiencia, la eficacia y la coherencia de los esfuerzos de los países miembros en estas áreas y proporcionar una orientación normativa práctica a todas las entidades a las que se invita a diseñar e implantar programas en estas complejas y, a menudo, innovadoras áreas.

El CAD creó a tal fin un Grupo Especial que comenzó su intensiva labor en octubre de 1993. El trabajo del Grupo Especial se ha basado sobre todo en la experiencia operativa de los organismos de cooperación para el desarrollo y en los conocimientos especializados de expertos y profesionales externos, más las aportaciones de todas las investigaciones académicas realizadas en estos ámbitos, cada vez más numerosas.

Los temas que se abordan en los diferentes capítulos se han seleccionado debido a la especial preocupación que suscitan a la hora de diseñar e implantar programas de cooperación para el desarrollo en las áreas de la prevención de conflictos y de la recuperación post-conflicto. Abarcan desde cuestiones normativas generales, sobre todo en el ámbito de la ayuda para la prevención de conflictos, hasta otras de carácter más técnico y operativo, principalmente en las áreas de la ayuda para la recuperación post-conflicto.

Aunque las directrices se refieren fundamentalmente al papel de la cooperación para el desarrollo en estas áreas, algunas de las actividades y de los enfoques expuestos afectan a áreas más generales de la ayuda y de la cooperación internacionales. Esta perspectiva más integrada debe contribuir a promover una coherencia y coordinación mayores, mientras que las normas y procedimientos que regulan el uso de los fondos de la ayuda al desarrollo determinarán hasta qué punto podrán utilizarse dichos fondos para seguir estas directrices.

Cada capítulo concluye con una serie de recomendaciones concretas a los donantes. Tomadas en su conjunto, estas recomendaciones podrían servir como una especie de lista de control para consultas rápidas. Sin embargo, el análisis más detallado es también útil para quienes trabajan de forma exhaustiva en cualquiera de los ámbitos que se abordan.

Habida cuenta de la evolución de los desafíos y el aprendizaje sobre el terreno, estas líneas directrices sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo son en gran medida un trabajo en curso. Se han determinado varias áreas importantes donde deberán desarrollarse nuevas orientaciones, y el CAD continúa trabajando en ellas. Por otra parte, las áreas ya cubiertas son áreas donde la experiencia se reevalúa constantemente, por lo que invitamos a los lectores a que nos remitan sus ideas y sugerencias, que quedarán reflejadas en el futuro en los materiales actualizados.

## Notas

3. Sus miembros participantes eran Alemania, Australia, el Banco Mundial, Bélgica, Canadá, la Comisión Europea, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, el Fondo Monetario Internacional (FMI), Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Reino Unido, Suecia y Suiza. Entre las organizaciones invitadas figuraban el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU. El Grupo Especial sobre Conflictos, Paz y Cooperación para el Desarrollo estaba presidido por James Michel, presidente del CAD, siendo Paul Sciarone, del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, y Claudio Spinedi, del Ministerio de Asuntos Exteriores italiano, los presidentes de sus dos grupos de trabajo. Rémi Paris, Robert Scharf y Bernard Wood, de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE, se ocuparon de las tareas de redacción del Grupo Especial.

## Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI

Declaración de principios de los ministros de Desarrollo, directores de organismos de ayuda y otros altos cargos responsables de la cooperación para el desarrollo, reunidos como Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) los días 5 y 6 de mayo de 1997.

Los conflictos violentos en los países en desarrollo ponen en peligro los valores e intereses fundamentales de nuestras sociedades. Junto con otros miembros de la comunidad internacional, nuestros países se comprometen a encontrar mejores formas de contribuir a prevenir estos conflictos en su raíz, antes de que causen más destrucción humana y material y antes de que la respuesta internacional se haga mucho más difícil y costosa.

Para el CAD, es prioritaria la elaboración de unas directrices que contribuyan a encaminar y mejorar nuestros esfuerzos dirigidos al desarrollo y nuestra participación en el sistema multilateral en este complejo ámbito. Basándonos en las propuestas de un grupo especial creado a tal fin, respaldamos ahora estas Directrices para que se utilicen en el trabajo con nuestros socios en el desarrollo de todo el mundo. Deben considerarse como un trabajo en curso, dado que son numerosos los aspectos de este trabajo en los que hace falta un aprendizaje e intercambio mayores.

## Principios y metas de nuestra acción

En nuestro informe de 1996 titulado *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation\**, expusimos un enfoque común hacia la cooperación para el desarrollo. Este enfoque puede desempeñar un papel vital en la prevención de los conflictos y en la construcción de la paz. El trabajo en países asolados por la guerra o proclives al conflicto debe considerarse



parte integral del desafío de la cooperación. Las guerras han retrasado gravemente el desarrollo en muchos países, incluidos algunos de los más pobres; los excesivos gastos militares siguen teniendo prioridad sobre unas inversiones públicas más productivas, y las respuestas a situaciones de emergencia complejas representan ya una importante demanda para los presupuestos de la cooperación para el desarrollo. Lo más fundamental, empero, es que la contribución a afianzar la capacidad de una sociedad para gestionar los conflictos sin violencia debe considerarse la base del desarrollo sostenible.

Hemos visto que la ayuda humanitaria no puede sustituir un compromiso y una acción de carácter político y sostenido para evitar las crisis y apoyar la paz. Los organismos humanitarios, al tratar de responder a las necesidades de las poblaciones vulnerables en situaciones de conflicto, se enfrentan de forma cada vez más a dilemas morales. La cooperación para el desarrollo también debe desempeñar una función en la prevención de los conflictos y la construcción de la paz, junto con todos los demás instrumentos de que dispone la comunidad internacional, tanto económicos como sociales, jurídicos, medioambientales y militares. Hacen falta todos los instrumentos de la comunidad internacional que puedan atacar a las raíces de estas crisis. La solidaridad internacional no puede ser el único vehículo para responder a las crisis complejas. Existe una clara necesidad de respuestas internacionales más coordinadas, coherentes e integradas, entre gobiernos, y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (ONG).

Los países en desarrollo son en última instancia los responsables de su propio desarrollo. Hay que respetar este principio esencial de la cooperación para el desarrollo, incluso en países en crisis, e incluso cuando reina la división y las capacidades locales están gravemente debilitadas. La tarea de la ayuda internacional es contribuir a fortalecer las capacidades locales de cada país. Esto debe hacerse de forma ecuaníme y de modo que fomente la participación general de toda la sociedad. Esto también significa garantizar que los programas abordan las necesidades especiales de las mujeres, los niños y los jóvenes, que a menudo sufren la peor parte de las consecuencias del conflicto.

Sabemos que la depresión económica prolongada puede ser una fuente de conflicto. Por otra parte, el crecimiento económico por sí solo no impide ni resuelve los conflictos violentos, y a veces puede incluso intensificar las tensiones en la sociedad. Los esfuerzos destinados a la cooperación para el desarrollo deben tratar por todos los medios de lograr un entorno de estabilidad estructural que sirva de base para un desarrollo sostenible. Este concepto abarca los objetivos, que se refuerzan mutuamente, de la paz social, el respeto a los derechos humanos, la rendición de cuentas por parte de las fuerzas armadas y el desarrollo social y económico general y compartido; respaldados por unas estructuras políticas dinámicas y representativas capaces de gestionar el cambio y de resolver las disputas por medios pacíficos.

La ayuda para el desarrollo tendrá su máxima repercusión en la prevención de conflictos cuando esté diseñada y programada para abordar las raíces de los conflictos violentos, así como los factores que los desencadenan, de la forma más pertinente respecto a las circunstancias locales. Éstas incluyen en ocasiones la desigualdad de oportunidades dentro de la sociedad, la ausencia de un gobierno efectivo y legítimo o la carencia de mecanismos para la conciliación pacífica de intereses divergentes dentro de la sociedad en los ámbitos local, nacional y regional.

Los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo deben reconocer el importante papel que desempeñan las mujeres en la resolución de conflictos en muchas regiones del mundo. Hay que hacer hincapié en el empoderamiento de las mujeres en los esfuerzos encaminados a la paz y en la movilización de apoyos destinados a resolver, aliviar y prevenir los conflictos. Integrar plenamente a la mujer en todas las fases del proceso hará aumentar las oportunidades de crear una sociedad justa y equitativa.

Las funciones de la ayuda para el desarrollo en las diferentes fases del conflicto y de la paz

La experiencia confirma que los conflictos sociales profundamente enraizados no siguen ninguna pauta, modelos predecibles ni ciclos. Muchas de las medidas para la prevención de conflictos y la construcción de la paz podrían ser también útiles para alcanzar una paz duradera después de un conflicto violento. Habida cuenta de la necesidad de adoptar enfoques flexibles, resulta útil exponer aquí algunas de las principales líneas de acción de la cooperación para el desarrollo en las diferentes fases de un conflicto. Un objetivo fundamental de la cooperación para el desarrollo en todas y cada una de estas fases es afianzar el Estado de Derecho y promover la participación popular en los procesos democráticos (en las Directrices se exponen las áreas de ayuda más importantes).

#### Antes de que estalle el conflicto

Dentro del conjunto de esfuerzos de la comunidad internacional para promover la construcción de la paz y la prevención de conflictos, la función más importante de los programas de ayuda para el desarrollo es la promoción de la estabilidad democrática de las sociedades. Cuando las tensiones no han desembocado en la violencia, se puede poner en marcha un gran número de posibles medidas que contribuyan a desactivar el potencial de conflicto violento. Estas medidas van desde las áreas más tradicionales de la ayuda, como los programas de crecimiento económico y de reducción de la pobreza, hasta la democratización, el buen gobierno (incluidos los sistemas de justicia y de seguridad) y el respeto a los derechos humanos. Existe un creciente interés por las actividades innovadoras destinadas a reforzar los mecanismos para mejorar la seguridad en los niveles inferiores de armamento y los gastos militares.

#### En situaciones de transición frágiles

Cuando la violencia armada organizada se reduce paulatinamente, pero no está claro aún si la situación se deteriorará de nuevo, es importante dar el paso de salvar vidas a salvar medios de subsistencia, y al mismo tiempo, ayudar a transformar un proceso frágil en una paz sostenible y duradera en la que se reduzcan las causas de conflicto y se refuercen los incentivos para la paz. Cuando el estallido de violencia tiene carácter étnico o incluso genocida, hará falta un esfuerzo concertado para contribuir a superar el trauma perdurable, promover la reconciliación y ayudar a prevenir los rebrotes de conflicto violento.

#### Después del conflicto

La reconstrucción post-conflicto significa mucho más que reparar las infraestructuras materiales. Cuando no existe una autoridad civil, la primera prioridad es restaurar la sensación de seguridad. Esto incluye la restauración de instituciones de gobierno legítimas que los ciudadanos consideren que sirven a todos los grupos y que puedan disipar las tensiones persistentes, al mismo tiempo que se hace frente a los desafíos de una costosa reconstrucción. Los esfuerzos de los países en desarrollo y de la ayuda internacional deben encajar en el contexto de un sólido plan de estabilización macroeconómica, aun cuando sea rudimentario. Las situaciones post-conflicto ofrecen a menudo oportunidades especiales para introducir reformas políticas, legales, económicas y administrativas que cambien sistemas y estructuras del pasado que puedan haber contribuido a las desigualdades económicas y sociales y al conflicto. Las iniciativas para el debate participativo y la evaluación del papel del ejército en relación con el Estado y la sociedad civil han sido productivas en los marcos post-conflicto. Después del conflicto, los donantes deben aprovechar las oportunidades para ayudar a promover y mantener el impulso favorable a la reconciliación y emprender las reformas necesarias.

#### En un conflicto abierto

En las situaciones de conflicto abierto, son otros instrumentos como la ayuda humanitaria, las iniciativas diplomáticas y las medidas políticas o económicas los que tienden a destacar más en la respuesta internacional. Contrariamente a lo que muchos suponían, hemos visto que una

distinción tajante entre ayuda de emergencia a corto plazo y ayuda para el desarrollo a largo plazo rara vez es útil a la hora de planificar el apoyo a países que viven situaciones de conflicto abierto. Los organismos de cooperación para el desarrollo que actúan en zonas en conflicto, siempre que respeten las cuestiones relativas a la seguridad y la viabilidad de las operaciones, pueden seguir identificando qué posibilidades hay de apoyar los procesos de desarrollo incluso en medio de una crisis, mantenerse preparados para aprovechar las oportunidades de contribuir a la resolución del conflicto y seguir planificando y preparando la reconstrucción post-conflicto.

#### Acciones clave necesarias

Las nuevas Directrices del CAD representan nuestra idea y nuestro compromiso colectivos sobre los cambios básicos que hay que introducir en las formas en que la comunidad internacional responde a la necesidad de prevenir los conflictos y construir la paz. De entre los numerosos y detallados puntos que se abordan en estas Directrices, queremos subrayar las siguientes formas en las que la cooperación para el desarrollo puede responder mejor en el futuro:

Reconocer la estabilidad estructural como base para el desarrollo sostenible y contribuir a potenciar la comprensión pública de los objetivos y estrategias de la construcción de la paz y la prevención de conflictos como partes explícitas de los programas de cooperación.

Reforzar los medios de nuestros organismos para que puedan analizar de forma temprana los riesgos y las causas de los conflictos violentos en los países asociados, e identificar las oportunidades para que la ayuda contribuya a abordar estas causas fundamentales. El objetivo primordial de esta labor es mejorar las capacidades de los propios países socios, la sociedad civil y en el gobierno a todos los niveles para construir la paz y prevenir los conflictos.

Trabajar con nuestros colegas dentro de nuestros gobiernos para garantizar que todas nuestras políticas - incluidas las relativas a la seguridad, las relaciones políticas y económicas, los derechos humanos, el medio ambiente y la cooperación para el desarrollo - son coherentes a la hora de fomentar la estabilidad estructural y la prevención de los conflictos violentos. Esto incluye respaldar las disposiciones de los acuerdos de alto el fuego, los embargos de armas de la ONU, y trabajar para ayudar a impedir que los suministros ilegales de armas alimenten los conflictos. Una conducta armonizada y responsable respecto del suministro de material militar, especialmente del suministro de armas ligeras, es fundamental en estas situaciones. Nuestros diálogos con los países asociados deben promover una coherencia similar por su parte.

Tratar por todos los medios de lograr una mayor coherencia y transparencia en las iniciativas para la prevención de conflictos y en las respuestas a los conflictos y a las situaciones de emergencia complejas de la comunidad internacional. Esto implica que la alerta temprana esté más estrechamente vinculada a la toma de decisiones y mejor organizada y coordinada entre los diversos actores multilaterales, regionales, bilaterales y no gubernamentales. En lo posible, el análisis compartido deberá traducirse en acuerdos sobre marcos estratégicos para la acción y sobre el reparto de las responsabilidades y el liderazgo en la coordinación, teniendo en cuenta el contexto local, nacional, regional e internacional.

Fomentar y respaldar las iniciativas de países pertenecientes a regiones o subregiones donde estén surgiendo conflictos o tensiones. El objetivo es ayudarles a contribuir mejor a la prevención y resolución de conflictos, basándose en los papeles fundamentales de mediación y facilitación que puedan estar dispuestos a desempeñar.

Tratar de reducir las barreras institucionales, presupuestarias y funcionales que separan la ayuda, la rehabilitación y la planificación de la cooperación para el desarrollo, y que pueden desembocar en contradicciones, vacíos y obstáculos para una ayuda bien coordinada. La reforma de los sectores económicos y sociales del sistema de las Naciones Unidas, trabajando con las secciones

políticas, militares y humanitarias y las instituciones financieras internacionales, debe reforzar en el futuro las sinergias en la respuesta internacional.

Trabajar en los foros oportunos en favor de unas normas de actuación que cuenten con el acuerdo y la adhesión internacionales y de unos principios para las actividades humanitarias y de rehabilitación que regulen los métodos operativos de los organismos ejecutores (intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales).

Abordar la necesidad de unos procedimientos adecuados para la movilización y la entrega de recursos en situaciones de crisis al tiempo que se mantiene la esencial rendición de cuentas. Esto incluye crear capacidad para la gestión y resolución de crisis, así como garantizar que la ayuda no contribuye a prolongar el conflicto.

Fomentar los esfuerzos destinados a promover un diálogo abierto y participativo y una mayor capacidad para satisfacer las necesidades de seguridad con niveles reducidos de gastos militares, lo que incluye la mejora de la capacidad para ejercer efectivamente la autoridad civil sobre las fuerzas armadas.

Verificar y evaluar el rendimiento en las áreas de la ayuda para la construcción de la paz y la prevención de conflictos, y continuar nuestro trabajo, incluido el realizado por medio del CAD, a fin de perfeccionar y ampliar las mejores prácticas en estos ámbitos es de vital importancia para el desarrollo sostenible.

## Notas

\* NOTA DE LA EDICIÓN DE 1999 EN ESPAÑOL: hay versión española con el título de “La cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI”.

### I. Comprender los conflictos violentos y su relación con el desarrollo

#### A. La prevención de los conflictos, una meta central para el desarrollo

Los conflictos violentos tienen lugar, cada vez más, dentro de los Estados, en lugar de entre Estados. Estos conflictos intraestatales se producen fundamentalmente en países en vías de desarrollo, muchos de los cuales sufren ciclos de violencia civil, y sus principales víctimas son civiles. Más allá de su resultado directo de muerte y destrucción, estos conflictos dejan tras de sí un legado de profundas y duraderas heridas sociales, políticas y psicológicas. Pueden hacer retroceder décadas de progreso económico y obstaculizar el desarrollo en el futuro.

Las tensiones sociales y políticas son inevitables en el proceso del desarrollo socioeconómico. Aunque el deterioro económico prolongado puede ser una fuente potencial de conflicto, el crecimiento económico por sí solo no impide ni resuelve los conflictos violentos, y a veces incluso podría exacerbar las tensiones dentro de la sociedad. La posible intensificación de estas tensiones hasta que estallan en un enfrentamiento abierto y en la violencia puede ser un importante obstáculo para un desarrollo sostenible y centrado en las personas. Por tanto, el desarrollo sostenible debe estar respaldado por unas instituciones capaces de controlar las tensiones sociopolíticas y de evitar que desemboquen en la violencia.

Trabajar en países proclives al conflicto y asolados por la guerra siempre ha formado parte de las actividades de la cooperación para el desarrollo. Contribuir a reforzar la capacidad de una sociedad para controlar las tensiones y disputas sin violencia es parte vital de la labor de desarrollo. Aunque a veces es difícil de articular y analizar, este objetivo de construcción de la paz debe ser la piedra angular de todas las estrategias y programas de la cooperación para el desarrollo. Los organismos para el desarrollo también pueden ser un catalizador para la inclusión general de los grupos sociales en los procesos de debate y negociación. Hay que animar a la

mujer, y a los grupos de mujeres concretamente, a que participe en los esfuerzos destinados a prevenir los conflictos y consolidar la paz. Muchas veces la mujer puede ejercer una influencia considerable para hacer que los bandos en conflicto se sienten a la mesa de negociación, y aportar otra voz a la búsqueda de soluciones pacíficas.

Los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo deben hacer todo lo posible para lograr un entorno de estabilidad estructural que sirva de base para el desarrollo sostenible. Un entorno de estabilidad estructural es aquel en el que existen estructuras sociales y políticas dinámicas y representativas, capaces de controlar el cambio y de resolver las disputas sin recurrir a la violencia. Este es uno de los cimientos fundamentales sobre los que hay que construir la paz social, el respeto a los derechos humanos y a las obligaciones derivadas de éstos, el acceso equitativo a los recursos para el desarrollo y el desarrollo sostenible. El fortalecimiento del desarrollo económico proporcionará una base valiosa, y a menudo indispensable, para estos esfuerzos.

Aunque la cooperación para el desarrollo se centra en campos de acción en los que tiene una ventaja comparativa, también puede trabajar con otros instrumentos, como los medios diplomáticos, los militares y los económicos, para reforzar las posibilidades para la paz y el desarrollo. A largo plazo, la cooperación para el desarrollo puede contribuir a aliviar las causas fundamentales del conflicto y a crear instituciones capaces de controlar y resolver las disputas de forma pacífica. La ayuda para el desarrollo y la ayuda humanitaria también pueden contribuir a consolidar procesos de paz frágiles mediante el respaldo a la reconciliación social, al desarrollo político y a la reconstrucción material.

La profunda comprensión que tienen los organismos para el desarrollo de las condiciones locales les permite a menudo aportar información e ideas específicas sobre las causas del conflicto. Sin embargo, parece claro que la ayuda humanitaria no puede sustituir a la voluntad y al compromiso políticos sostenidos y a largo plazo de la comunidad internacional con el apoyo a la paz. Además, la cooperación para el desarrollo necesita estar mucho más alerta y ser más sensible hacia el contexto político.

## B. Un marco para analizar los conflictos

Las causas de los conflictos son diversas y están interrelacionadas. Resulta difícil delimitar o sopesar con claridad la influencia de diferentes elementos que van desde unas condiciones sociales desestabilizadoras, como las disparidades sociales extremas y la exclusión, hasta la carencia por parte del gobierno de mecanismos estatales o institucionales adecuados para la conciliación pacífica de intereses divergentes en el seno de la sociedad. Una comprensión global e integrada de la necesidad de que el Estado y la sociedad civil trabajen adecuadamente unidos es clave para comprender los orígenes y las dinámicas del conflicto violento. Puede que ya existan capacidades locales para la resolución de conflictos. Respaldarlas en lo posible y garantizar que no quedan desplazadas puede hacer aumentar las posibilidades para la paz y el desarrollo.

### Recuadro 1. Términos y marcos temporales

La prevención de conflictos, a los fines de las presentes Directrices, se refiere a las acciones que se emprenden a corto plazo para reducir tensiones manifiestas y prevenir el estallido o la repetición de un conflicto violento.

La construcción de la paz y la reconciliación engloba el conjunto de medidas a largo plazo para poner en marcha y apoyar instituciones políticas y socioeconómicas y culturales viables, capaces de abordar las causas fundamentales de los conflictos, así como otras iniciativas encaminadas a crear las condiciones necesarias para una paz y una estabilidad sostenidas. Estas actividades también tratan de promover la integración de grupos con intereses divergentes o marginados dentro de la corriente mayoritaria de la sociedad, proporcionándoles un acceso equitativo a la

toma de decisiones políticas, a las redes sociales, a los recursos económicos y a la información, y pueden implantarse en todas las fases del conflicto.

La estabilidad estructural abarca varios objetivos estrechamente relacionados y que se refuerzan entre sí: la paz social, el respeto a las leyes y a los derechos humanos, el desarrollo social y económico, respaldados por instituciones políticas dinámicas y representativas capaces de gestionar el cambio y de resolver las disputas sin recurrir al conflicto violento.

La ayuda de emergencia implica la ayuda inmediata, de supervivencia, a las víctimas civiles de crisis y conflictos violentos. La mayoría de las operaciones de ayuda se inician muy rápidamente y tienen un periodo de implantación breve, en el que los objetivos del proyecto se completan generalmente en el plazo de un año. El principal propósito es salvar vidas. Muchas veces predominan las aportaciones económicas y de personal externas. Las operaciones de ayuda más complejas son las derivadas de conflictos civiles prolongados.

Las operaciones de rehabilitación se solapan frecuentemente con las operaciones de ayuda y el cumplimiento de sus objetivos suele fijarse dentro de un plazo de dos años. Las principales metas son iniciar la reconstrucción de la infraestructura en los ámbitos nacional y local y preservar los medios de vida. Dado que uno de sus objetivos más importantes es la autosuficiencia de los beneficiarios, la gestión de los programas pasa progresivamente al control local. Pueden introducirse mecanismos de recuperación de costes, proyectos generadores de empleo a gran escala y operaciones de fondos rotatorios. En situaciones de inestabilidad continuada, son aspectos esenciales de los planes de rehabilitación la prevención de catástrofes (evitar que la situación de emergencia se reproduzca) y su mitigación (reducir el impacto de un deterioro de la situación).

Las actividades de desarrollo tienen objetivos a largo plazo, generalmente superior a los dos años, y parten del supuesto de que existen determinadas condiciones de seguridad y una administración en funcionamiento que persigue objetivos y estrategias nacionales en asociación con actores externos. Estas actividades incluyen normalmente estudios de viabilidad y una evaluación exhaustiva del proyecto, tasas de rendimiento económico, evaluaciones del impacto medioambiental y análisis sociales (que incluyen todo lo relativo al género). Debe procurarse la apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios y del gobierno local.

Es importante señalar que la ayuda de emergencia, las operaciones de rehabilitación y las actividades de desarrollo no son necesariamente consecutivas, sino que a menudo se llevan a cabo de forma simultánea. Estas formas diferentes de ayuda pueden clasificarse en función de sus objetivos inmediatos y de su duración, más que según una supuesta secuencia lógica o cronológica que va desde la ayuda humanitaria hasta el desarrollo, lo que rara vez se ve en la realidad. Sin embargo, si no se garantiza la estructuración de estas operaciones de tal forma que se refuercen mutuamente, puede que se debiliten entre ellas.

Las teorías sobre cómo y por qué se producen los conflictos violentos distinguen entre los factores estructurales, por una parte, y los factores aceleradores o desencadenantes, por otra.

#### a) Las condiciones estructurales

Los factores estructurales, que deben considerarse en un horizonte a largo plazo, son los que crean un clima potencial para el conflicto violento sin hacer que, por otra parte, su estallido sea inevitable. Se incluyen factores políticos, sociales y económicos interrelacionados como la densidad de la población, el nivel y el reparto de la riqueza y de las oportunidades, la situación de los recursos, la estructura y la composición étnica de la sociedad y la historia de las relaciones intergrupales. Ciertas pautas de organización socioeconómica pueden traducirse en un mayor grado de vulnerabilidad ante el conflicto. Por ejemplo, las sociedades basadas en modelos muy diferenciados de estratificación en los que un grupo políticamente dominante controla el Estado y

el acceso a la riqueza, a la educación y al status social, son a menudo extremadamente vulnerables.

#### b) Los factores aceleradores o desencadenantes

Los factores aceleradores o desencadenantes son todos aquellos acontecimientos, acciones y decisiones que traen como consecuencia la transformación de las disputas en un conflicto violento. Dado que los factores desencadenantes dependen en gran medida del contexto específico, no se pueden enumerar de forma sistemática. Algunos ejemplos son: el deterioro económico, los cambios en el grado de cohesión interna del Estado, los movimientos en el control interno de la autoridad central, incluida la militar; el cambio en el reparto interno del poder, incluido el acceso al poder y a los privilegios del gobierno; los envíos de armas (ligeras); las intervenciones de los Estados vecinos, de las potencias y organizaciones regionales; y los movimientos masivos de personas y de capitales a gran escala.

#### c) Las fases y dinámicas del conflicto

Un conflicto no es una situación estática e inmutable, sino un proceso dinámico. Aunque pueden distinguirse distintas fases, éstas no siguen por fuerza una pauta secuencial. En general, es una combinación de factores lo que determina que un conflicto se intensifique o disminuya. De ahí que el paso de una fase a otra no sea necesariamente el resultado de un solo acontecimiento o factor en el momento exacto de la transición. A pesar de la diversidad de las causas y motivos de la intensificación de un conflicto, cabe subdividir, a efectos prácticos, casi todas las crisis en cuatro fases principales y difíciles de separar:

situaciones de tensiones latentes;

situaciones de tensiones crecientes;

fases de estallido de enfrentamiento abierto y conflicto violento;

situaciones frágiles de transición post-conflicto.

En teoría, cabe definir un ciclo de conflicto en términos de paz - conflicto - reconciliación. La situación real es mucho más compleja. A menudo resulta muy difícil definir el momento en que la paz o la normalidad se ha transformado en conflicto o viceversa. Una progresión clara desde unas condiciones de paz hasta una agudización de las tensiones sociopolíticas que culmina en un conflicto violento para disminuir después y volver a la paz es la excepción más que la norma. De modo similar, en un momento determinado, ciertas partes de un país podrían estar en paz, mientras el conflicto persiste en otras, con estallidos periódicos. Muchos países se caracterizan por tener paz y conflicto de forma simultánea. Esta situación puede durar años e incluso décadas.

#### C. Las fuentes de conflicto y su relación con el desarrollo

Como norma general, una sociedad que goza de un buen equilibrio y de un reparto de recursos sociales y económicos sólidos, lo que se manifiesta en indicadores altos de desarrollo humano, puede controlar las tensiones con menos riesgo de sufrir una ruptura institucional y social que una sociedad caracterizada por condiciones desestabilizadoras como una pobreza generalizada, disparidades socioeconómicas extremas, la falta sistemática de oportunidades y la imposibilidad de recurrir a instituciones con credibilidad para resolver las disputas. Sin esta capacidad, algunas de las causas y factores que contribuyen al conflicto son:

##### a) Problemas para gestionar la transición y los cambios rápidos

Los procesos de cambio básico crean a menudo trastornos sociales y políticos; si no existen oportunidades adecuadas para participar en la sociedad civil nacional, en el proceso político y en los mercados laborales, se puede erosionar la cohesión social y debilitar las estructuras de autoridad tradicionales. El cambio desemboca a veces en una pérdida de identidad cultural y en el desarraigo o la marginación de algunas comunidades. Las transiciones económicas y políticas también generan tensión, especialmente cuando el equilibrio de poder se desplaza hacia algunos grupos en detrimento de otros. Pueden surgir luchas por el poder entre grupos que compiten entre sí en el proceso de desarrollo, aun cuando gocen de algunos de los beneficios de la prosperidad económica. Los procesos de transición puestos en marcha durante el periodo de la descolonización, la actual transformación que atraviesan algunos Estados autoritarios para convertirse en modelos más participativos, y la evolución de las antiguas economías planificadas desde el Estado ilustran este aspecto.

#### b) El aumento de las disparidades socioeconómicas

Un crecimiento económico desequilibrado y las disparidades en el reparto de sus beneficios también pueden aumentar las tensiones, lo que podría trastocar los modelos establecidos de producción y distribución de ingresos y riquezas. A veces la asignación de recursos y beneficios llega sólo a los grupos que controlan el aparato del Estado. Esto puede desembocar en la marginación de grupos vulnerables y en el olvido de regiones menos dinámicas. Estas desigualdades son especialmente importantes cuando se acompañan de percepciones crecientes de disparidad, y de la ausencia de instituciones que respondan a estas desigualdades, como ocurre a menudo en las poblaciones urbanas que crecen con rapidez.

#### c) La explotación de las diferencias étnicas y de otra índole

Las diferencias étnicas, religiosas y culturales, en sí mismas, apenas causan conflicto. Sin embargo, en una atmósfera de tensiones agudizadas derivadas de conflictos sociopolíticos, pueden ofrecer un terreno fértil para la explotación política. Algunos factores que podrían contribuir a la polarización de las diferencias étnicas y culturales son los trastornos económicos, sociales y políticos derivados del desarrollo desequilibrado en sí; la herencia de las fronteras coloniales; unas instituciones del Estado ilegítimas o débiles; la asimilación forzada de las minorías; y las aspiraciones a una mayor autonomía de grupos étnicos concentrados en determinados territorios.

#### d) La competencia por el acceso a los recursos

La competencia por recursos comunes puede contribuir también a aumentar las tensiones, si no existen medios políticos flexibles para gestionar esa competencia. La escasez localizada o regional de agua y de tierras productivas (a veces provocada por cambios rápidos en la densidad de la población), los cambios en los sistemas de tenencia de tierras, los trastornos o la degradación del medio ambiente, y las crisis regionales desembocan en conflictos por la gestión, la distribución y la asignación de recursos. Los conflictos por recursos comunes transnacionales pueden amenazar la estabilidad de los países vecinos y a veces incluso regiones enteras.

### Recuadro 2. Inseguridad medioambiental y conflicto

Son muchos los indicios que señalan que la seguridad medioambiental puede ser un factor significativo a la hora de generar tensiones y disputas. La degradación medioambiental, que se traduce en pobreza y en desplazamientos de población a gran escala, puede actuar junto con otros factores para precipitar o agravar el conflicto violento, tanto en el ámbito local como en el internacional.

En los países en desarrollo, las principales amenazas para el medio ambiente pueden incluir el deterioro de las tierras de cultivo, el aumento de la población y el agotamiento de recursos como la leña, los pastizales y el agua potable. A menudo estos factores provocados por la acción del



hombre pueden interactuar y reforzar los elementos naturales, por ejemplo, cuando una inundación por causas naturales se ve exacerbada por la deforestación y la desecación de las tierras pantanosas. La inseguridad medioambiental se crea cuando los ecosistemas ya no pueden asegurar los medios de subsistencia a las poblaciones que habitan en ellos.

Esto puede desembocar en movimientos de población a gran escala. Con frecuencia, los grupos emigran a zonas con un medio ambiente más frágil aún o más proclives a las catástrofes, entrando así en un círculo vicioso de desplazamiento, trastornos para el medio ambiente y nuevo desplazamiento. Se estima que este ciclo afecta al menos a 25 millones de personas, cifra que, según las previsiones, aumentará. La competencia por unos recursos naturales cada vez más escasos, o su reparto desigual, puede contribuir, por tanto, al conflicto local y regional.

Aunque la mayor parte de las formas de inseguridad medioambiental provocadas por el hombre pueden prevenirse, o se pueden mitigar sus efectos, será necesaria una mejor comprensión de la naturaleza de este fenómeno, que tiene numerosas variables, para formular unas estrategias de prevención adecuadas.

#### e) El legado de la violencia

La violencia y el daño que ésta inflige agudiza y consolida las polaridades en la sociedad. Esto intensifica a su vez la inseguridad, el odio, las represalias y la venganza, todo lo cual refuerza la tradición de conflicto entre los diversos grupos. Además de obstaculizar el progreso económico, esto puede contribuir a agravar la vulnerabilidad de ciertos grupos ante condiciones adversas, lo que, en casos extremos, desemboca en crisis humanitarias a gran escala. Como consecuencia de la explotación de factores étnicos, religiosos y culturales, se favorece muchas veces la reaparición del conflicto incluso cuando mejoran las condiciones económicas generales. Otro legado frecuente de los conflictos prolongados, es la facilidad para disponer de armas (especialmente de armas ligeras), lo que puede también contribuir a alimentar los conflictos, al aumentar la propensión a recurrir a la violencia.

#### D. Acciones externas para respaldar la prevención de conflictos y la construcción de la paz

##### a) La formulación de un enfoque coherente para la prevención de conflictos y la construcción de la paz

El conflicto es un proceso dinámico. Sin embargo, su desarrollo puede sufrir la influencia de la acción internacional. Los enfoques sobre la prevención de conflictos y la consolidación de la paz deben ser coherentes, globales e integrados y estar encaminados a contribuir a abordar sus causas fundamentales. Es necesaria una estrecha cooperación de todos los instrumentos de política exterior (diplomacia, fuerzas armadas, comercio y cooperación para el desarrollo), basada en sus ventajas comparativas respectivas, para garantizar la coherencia y la coordinación. Los enfoques para la prevención de conflictos deben también tener en cuenta sus posibles dimensiones internacionales. Los países vecinos y los de la región, el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y otros Estados podrían tener papeles esenciales que desempeñar, siempre y cuando quienes participen directamente gocen del grado necesario de confianza en los países afectados.

La coherencia de políticas e instrumentos es una meta importante tanto para los gobiernos nacionales como para los sistemas internacionales o multilaterales. En el ámbito nacional, esto exige coherencia entre normas políticas, económicas, diplomáticas, militares, humanitarias y de cooperación para el desarrollo. Aunque la coherencia de políticas es difícil de lograr en el ámbito nacional ocurriendo, por ejemplo, ventas de armas que pueden debilitar la seguridad regional o las normas de derechos humanos, aún es más difícil de alcanzar en el ámbito internacional. La ausencia de coherencia política entre los Estados sobre cuestiones de conflicto y normas para el desarrollo puede ser resultado de diferencias reales en las prioridades nacionales, los enfoques

hacia la resolución de conflictos o las ideas sobre las causas fundamentales del conflicto, pero también puede ser consecuencia de una falta de coordinación entre los actores implicados.

A largo plazo el papel de la cooperación para el desarrollo de ayudar a crear instituciones adecuadas para la prevención y resolución de conflictos no es más que uno de los varios factores en juego. En la mayoría de los casos, esta perspectiva a largo plazo limita la posibilidad de utilizarla como recurso a corto plazo. Los programas de desarrollo tampoco pueden avanzar sin ser conscientes de los factores de conflicto. En todos los casos, la ayuda de organismos del exterior exigirá un elevado grado de sentido político para ser constructiva. Dadas sus posibles repercusiones desestabilizadoras, hay que seleccionar cuidadosamente los programas de desarrollo para evitar exacerbar las tensiones existentes en países o regiones proclives al conflicto.

## b) Orientaciones para el apoyo externo en situaciones de conflicto

### i) En situaciones de tensiones latentes

Incluso en épocas de paz relativa, las condiciones estructurales podrían con el tiempo hacer que un país fuera vulnerable a estallidos potenciales de conflicto violento. Las acciones visibles encaminadas a abordar las causas fundamentales de las tensiones sociales, basadas en mecanismos de alerta temprana apropiados, en el análisis de la información y en la transmisión rápida de señales de alerta, tienen una importancia vital. Se podrían emprender actividades dirigidas a mejorar la asignación y la gestión de los recursos naturales; a la reducción de la pobreza; dedicar actividades sociopolíticas a apoyar el desarrollo participativo; promover el buen gobierno; limitar la circulación y difusión de armas, especialmente de las ligeras; la educación cívica; garantizar el respeto a los derechos humanos, así como medidas de apoyo al potencial de autoayuda entre los grupos de población amenazados por la crisis; y promover la creación de estructuras de diálogo y mediación. Existe una necesidad específica de evaluar las divisiones que existen en el seno de estas sociedades, y determinar después las formas más adecuadas de reducir estas escisiones al máximo.

### ii) En situaciones de tensiones crecientes

Cuando las condiciones de crisis en la sociedad se hacen manifiestas (como evidencian, por ejemplo, el malestar social, la oposición armada, las manifestaciones multitudinarias, etc.), hay que estudiar la posibilidad de introducir e implantar con rapidez oportunas medidas de prevención. Las medidas adecuadas pueden contrarrestar la actuación de potenciales desencadenantes que de otro modo podrían convertir el conflicto en un enfrentamiento abierto y en violencia masiva. Bajo el epígrafe de "acción preventiva" existe una amplia gama de instrumentos para mediar en conflictos y resolverlos. En esta fase, es especialmente importante verificar y prevenir la acumulación de armas por las partes en conflicto. Aunque serán necesarias medidas a corto plazo para frenar la crisis, deberán continuar, e incluso intensificarse los esfuerzos a largo plazo encaminados a la construcción de la paz. Las iniciativas para la prevención de conflictos, la construcción de la paz y la resolución deben estar estrechamente coordinadas si se quiere que desempeñen un papel efectivo de apoyo a otras actividades. Como en el caso de la fase preliminar, las actividades obtendrán su máxima repercusión si se dirigen a las raíces fundamentales del conflicto.

### iii) En situaciones de conflicto violento

En los periodos de conflicto violento y confrontación, se utilizan, por lo general, la diplomacia preventiva y las medidas militares para moderar el conflicto, poner fin a las hostilidades y comenzar las negociaciones de paz. La ayuda humanitaria y, cuando sea posible, la continuación de las actividades de desarrollo deben respaldar estos esfuerzos. En algunas circunstancias, esto podría exigir la colaboración para implantar planes de alto el fuego que permitan facilitar ayuda humanitaria a las víctimas de la guerra y a los desplazados. La entrega de ayuda humanitaria en

estas condiciones presupone la aprobación y la cooperación de las partes implicadas en el conflicto. Las negociaciones con las partes enfrentadas sobre el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz y la organización de la propia ayuda humanitaria pueden abrir simultáneamente vías para otras iniciativas diplomáticas encaminadas a poner fin al conflicto. Estas iniciativas requieren una estrecha cooperación entre las organizaciones que trabajan en las esferas de la política de seguridad, la diplomacia, la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo.

#### iv) En periodos frágiles de transición y durante la fase post-conflicto

Las iniciativas para la construcción de la paz y la resolución del conflicto, además de las actividades de reconstrucción y rehabilitación, son importantes para garantizar el éxito de las negociaciones de paz. Antes de que la reconciliación sea posible, es fundamental el restablecimiento de la seguridad y del Estado de Derecho. Cuando la violencia ha tenido carácter étnico o incluso genocida, hará falta un esfuerzo concertado para ayudar a superar el trauma, promover la reconciliación y ayudar a prevenir los rebrotes de conflicto violento. La mejor forma de lograrlo es uniendo de forma coordinada las medidas que se adopten en las siguientes áreas: la desmilitarización del conflicto, incluido el desarme y la desmovilización; la retirada de las minas y la reforma de las fuerzas armadas; la reinserción de las poblaciones desarraigadas; la reconciliación entre las partes del conflicto, incluida la creación de mecanismos para la resolución pacífica de conflictos; y la reconstrucción económica, social, política y ecológica a largo plazo que contribuya a aliviar las condiciones estructurales que hicieron al país vulnerable al conflicto violento. En este sentido, el periodo post-conflicto ofrece una oportunidad para abordar las causas estructurales del conflicto identificadas supra bajo el encabezamiento "En situaciones de tensiones latentes".

#### E. La alerta temprana

##### a) Necesidades y recursos de la alerta temprana

La alerta temprana puede ocuparse de la vigilancia y el análisis de señales tempranas de posible conflicto, de la escalada de la violencia y de las catástrofes humanitarias inminentes. Basándose en este análisis, puede ayudar a estimular la acción temprana. Existen diferentes marcos temporales para diferentes tipos de alerta temprana. Para que haya una capacidad efectiva de prevenir los conflictos es fundamental la capacidad para identificar, supervisar y analizar las causas subyacentes a largo plazo de los mismos.

Basándose en esfuerzos que ya se están haciendo en el ámbito internacional, la vigilancia sistemática de las señales tempranas de posible conflicto puede ser útil para anticipar puntos problemáticos a tiempo para responder con eficacia. Esto exige seleccionar, vigilar y analizar indicadores políticos, sociales y económicos clave, entre los que cabría incluir los gastos militares, las fórmulas de reparto del poder, la situación de los derechos humanos, la violencia étnica, los movimientos de población, las disparidades sociales y económicas, el funcionamiento de los servicios básicos y el acceso a los mismos, la libertad y diversidad de la prensa, y el apoyo externo a grupos extremistas.

Merece la pena fomentar la creación de redes con capacidad para la alerta temprana, la vigilancia y el análisis. Éstas deben estar integradas por personas y organizaciones que puedan alertar a los responsables de la toma de decisiones políticas ante la inminencia de un conflicto y que tengan credibilidad suficiente para animarles a responder a sus advertencias. Dentro de estas redes, las instituciones regionales y subregionales implicadas en la prevención de conflictos deberían muchas veces recibir un apoyo especial que fortaleciera y fomentara sus capacidades para la alerta temprana; también podrían participar de forma constructiva en consultas y negociaciones (informales), así como en misiones de investigación.

También hay que depositar la debida confianza en los trabajadores sobre el terreno y los socios locales familiarizados con las condiciones del lugar para que reúnan y verifiquen la información sobre las posibilidades de que estalle un conflicto. Esto exige un enfoque coordinado y la creación de un fondo común de información dentro de la comunidad donante (en especial sobre soluciones a largo plazo para problemas concretos), entre gobiernos, organizaciones internacionales y ONG, que permita complementar los datos cuantitativos mediante el análisis y la evaluación de señales "cualitativas".

Los mecanismos de alerta temprana eficaces deben ser capaces de proporcionar análisis interdisciplinarios e integrados que prevean las interrogantes y las necesidades de los encargados de tomar decisiones. Deben abordar lo que podría ocurrir si la situación sigue deteriorándose, y la forma en que están interrelacionados diversos factores causales. Es esencial el reconocimiento de esta complejidad para evitar respuestas equivocadas (por ejemplo, tratando un solo factor como causa exclusiva del conflicto) sin tener en consideración las complejas interrelaciones de las que surge. Al emitir señales de alerta temprana, hay que tener en cuenta las herramientas disponibles para ayudar a prevenir los conflictos violentos y los marcos temporales adecuados para la acción. También podría resultar útil ofrecer opciones políticas o al menos señalar un conjunto de posibles acciones, como resultado del análisis presentado. Del mismo modo, la formulación de hipótesis o de diversos escenarios podría facilitar el uso de la información, al mismo tiempo que mejora la capacidad para reaccionar con rapidez ante las señales de intensificación en las zonas de violencia potencial.

#### b) Vincular la alerta temprana a la acción temprana

Es difícil lograr la atención hacia las señales de alerta mucho antes de que estalle un conflicto en potencia. Cuando el conflicto es más inminente, a menudo lo difícil es ponerse de acuerdo en las acciones necesarias. Hasta ahora, los esfuerzos internacionales encaminados a crear y utilizar alertas tempranas (especialmente sobre cuestiones a largo plazo) han tenido una eficacia limitada. En parte, esto se debe a la falta de adecuación de la calidad, de la accesibilidad y de la oportunidad de la información facilitada por medio de la previsión y el análisis. Sin duda, la ausencia de una capacidad de análisis suficiente y de un marco analítico con el que pueda sopesarse la información, que incluya un análisis integrado de los factores políticos, sociales y económicos, crea cuellos de botella críticos a este respecto. También existe cierta tendencia a vigilar la situación a medida que va evolucionando, en lugar de observar los factores estructurales a largo plazo, que son más difíciles de analizar. Un excesivo énfasis sobre los factores desencadenantes que precipitan una intensificación de la tensión que desemboca en la violencia podría distraer la atención de un enfoque preventivo a largo plazo más eficaz.

Incluso cuando los encargados de la formulación de políticas han tenido a su disposición información y análisis precisos, es frecuente la ausencia de respuesta. Una voluntad política suficiente es una conexión vital entre información y acción. Por tanto, para que un mecanismo de alerta temprana resulte útil, debe ayudar a crear la voluntad y la capacidad políticas necesarias para actuar en los ámbitos nacional e internacional, incluso en la comunidad de donantes. Esto podría también ayudar a movilizar los recursos necesarios para una respuesta oportuna. Entre los posibles instrumentos para la ayuda preventiva multilateral y bilateral pueden incluirse los siguientes: el diálogo político incluso en el contexto de grupos consultivos; las sanciones, las medidas de apoyo a los procesos de paz, y las acciones para abordar un conflicto inminente. Las áreas que mejoran la capacidad y la eficacia de la acción política oportuna abarcan el reforzamiento de la coordinación y de la cooperación, la elaboración de procedimientos de emergencia (incluidas unas directrices para la coordinación), y el perfeccionamiento de los trámites presupuestarios existentes para financiar actividades preventivas.

Los medios de comunicación y la opinión pública pueden desempeñar un papel decisivo a la hora de fomentar el apoyo político a la acción humanitaria, y pueden informar a la opinión pública de

las causas subyacentes del conflicto violento y de las consiguientes emergencias humanitarias. Hay que estimular la sensibilidad internacional respecto de la importancia en potencia de los problemas a largo plazo que crean condiciones propicias al conflicto. Los intereses y la influencia, en ocasiones inconstantes y contradictorios, de los medios de comunicación y de la opinión pública podrían contribuir a dar un enfoque meramente puntual a la prevención de conflictos, debilitando así los esfuerzos y las iniciativas más coherentes y sostenidos.

#### F. El papel especial de la cooperación para el desarrollo

Un objetivo central de la ayuda debe ser mejorar el clima económico, político y social general en los países asociados, prestando apoyo a medidas destinadas a mejorar la legitimidad y la eficacia del Estado, así como al surgimiento de una sociedad civil fuerte. Estos esfuerzos deben facilitar la creación de un consenso sobre cuestiones económicas, sociales y políticas centrales. La ayuda para la promoción de la democracia, de los mecanismos participativos en el sistema político y del Estado de Derecho pueden ser elementos de una estrategia para la construcción de la paz que contribuya a integrar a individuos y grupos dentro de la sociedad, reforzando su participación y previniendo su marginación y la posibilidad de que recurran a la violencia.

En el ámbito comunitario, los donantes pueden ayudar en concreto a facilitar las negociaciones y los procesos de reconciliación, especialmente en el caso de Estados débiles o donde existan grandes zonas o regiones que quedan fuera del control del gobierno central. Esta ayuda, que tiene como objetivo principal la construcción de la paz y la reconciliación, debe centrarse en cultivar las redes y organizaciones sociales o institucionales adecuadas que puedan actuar como elementos de estabilización en la sociedad, junto con los esfuerzos dirigidos al ámbito nacional. Esto puede incluir el apoyo al desarrollo de organizaciones sociales intermediarias como las ONG locales, las asociaciones empresariales, los comités multiétnicos o las organizaciones de mujeres, y ayudar a los grupos marginados a obtener un mejor acceso a los sistemas de justicia, a la administración civil y a los medios de comunicación. Un cierto realismo exige que los donantes reconozcan que algunos gobiernos podrían percibir el activismo de las redes sociales o institucionales como una amenaza y reaccionar en consecuencia.

Cuando un país está en crisis, los esfuerzos externos para contribuir a la prevención del conflicto y la construcción de la paz podrían encontrarse con la fuerte oposición de los actores nacionales en nombre de la soberanía nacional. Las intervenciones externas podrían ser consideradas por las partes del conflicto como actos parciales que favorecen a uno de los bandos. En tales situaciones de inestabilidad política hay que examinar con atención el papel y la posible repercusión de las iniciativas de la cooperación para el desarrollo puestas en práctica por medio de las autoridades establecidas. La continuación de programas de desarrollo diseñados en la fase previa al conflicto puede ser, por tanto, muy problemática durante la guerra civil. La protección de los civiles y de los trabajadores de las organizaciones de ayuda tiene una importancia fundamental si se quiere que la ayuda se utilice de forma constructiva en la fase inmediatamente anterior al conflicto, durante éste y en la fase post-conflicto.

Por lo general, las actividades para la construcción de la paz deben intensificarse con el estallido del conflicto violento, para reforzar otras medidas y actividades. La fase de consolidación post-conflicto puede ser especialmente frágil e inestable. Abordar las posibilidades de que el conflicto resurja exige una comprensión profunda y de conjunto de sus antecedentes y causas fundamentales. Las medidas que se formulan para tratar las consecuencias de la guerra, como los programas de reconstrucción, deben centrarse al mismo tiempo en prevenir la reaparición del enfrentamiento violento.

La naturaleza dinámica de los conflictos intraestatales hace difícil distinguir con claridad cuándo y dónde termina la violencia y se establecen las condiciones para una auténtica paz. A este respecto, hay que tratar de identificar, en lo posible, las características comunes de las diferentes

fases del conflicto para ayudar a que las diversas agencias y organismos de desarrollo se pongan de acuerdo sobre la fase en que se encuentra un país determinado. Los organismos de cooperación para el desarrollo deben adaptarse para actuar en condiciones de inestabilidad y considerar las posibilidades que tienen de apoyar procesos de desarrollo incluso en medio de una situación de crisis. También deben estar preparados para aprovechar las oportunidades para la resolución del conflicto y han de planificar la reconstrucción post-conflicto. Sin embargo, en este tipo de entornos operativos inciertos, hay que tener en cuenta el riesgo de fracaso.

A la hora de formular enfoques para la cooperación para el desarrollo en situaciones de conflicto, deben tenerse en cuenta los siguientes principios:

La cooperación para el desarrollo debe hacer todo lo posible para favorecer un entorno de estabilidad democrática estructural que sirva de base para el desarrollo sostenible.

Los donantes deben tratar de desarrollar su capacidad para analizar el contexto sociopolítico en el que se proporciona la cooperación para el desarrollo.

El análisis detallado debe servir de base para valorar la importancia relativa de abordar explícitamente las causas profundas del conflicto dentro de las estrategias de la cooperación para el desarrollo.

Cuando se considere oportuno, esto debe llevar a explorar las oportunidades para la acción preventiva. Éstas acciones deben crear la capacidad, por parte de los países y actores implicados, para abordar las causas fundamentales del conflicto, y desarrollar las instituciones y mecanismos necesarios para facilitar la conciliación de intereses divergentes dentro de la sociedad y la gestión pacífica de las disputas sociopolíticas.

La cooperación para el desarrollo es sólo uno de los instrumentos de política exterior; hay que reforzar los mecanismos de coordinación entre todos los instrumentos de que disponen los países donantes (militares, políticos, de cooperación para el desarrollo y comerciales).

De modo similar, hay que fomentar una mayor coherencia política dentro del sistema multilateral entre los elementos políticos, militares y de desarrollo. II. La coordinación en el seno de la comunidad internacional y sobre el terreno

A. Principios fundamentales Los países en desarrollo son responsables de su propio desarrollo. La ayuda externa debe basarse en las capacidades, los recursos y las iniciativas nacionales, y no sustituirlos. Un principio básico de la cooperación para el desarrollo es que la integración de la ayuda externa en los esfuerzos nacionales es responsabilidad del país asociado. En esencia, el presente conjunto de Directrices es, en sí mismo, un instrumento diseñado para mejorar la coordinación hacia objetivos comunes, y es al país en desarrollo a quien corresponde apropiarse de él. Esta es una preocupación dominante de las estrategias expresadas en *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, OCDE, 1996.

Existe un acuerdo general en los propósitos de la coordinación de la ayuda: los recursos deben entregarse con toda la eficacia y eficiencia que permitan las condiciones locales; las contribuciones de los numerosos donantes implicados deben ser complementarias y asignadas de conformidad con las prioridades y políticas locales. Por otra parte, la ayuda externa debe gestionarse de forma que alivie las cargas de los países asociados y no añada sus propios problemas de coordinación. Dado que la coordinación tiene carácter voluntario, su éxito depende de hasta qué punto añade valor a las operaciones de los donantes y organismos implicados. Este "valor añadido" inducido por la coordinación podría incluir una evaluación independiente de las necesidades y el acceso a la información o la realización de negociaciones

diplomáticas en nombre de todos los donantes, a fin de obtener un tránsito y un acceso sin riesgos a las víctimas en las zonas de conflicto. El carácter voluntario de la coordinación de la ayuda también la diferencia de forma fundamental del concepto de gestión, que implica un control más importante de los diversos elementos presentes. Una buena coordinación no debe interpretarse como forzar todas las actividades para que quepan en un único molde. La diversidad de enfoques, incluida la experimentación de nuevos métodos, puede contribuir a la coordinación.

## B. La adaptación de la coordinación de la ayuda a los países en crisis

En los países proclives al conflicto, especialmente en situaciones de tensiones crecientes, cobra especial importancia la necesidad de que los donantes adopten enfoques comunes, lo que resulta particularmente difícil de lograr dado el gran número de organismos de ayuda al desarrollo y humanitaria que intervienen durante las emergencias. Los donantes incrementan muchas veces sus contribuciones en épocas de catástrofe, lo que generalmente desemboca en una mayor presencia sobre el terreno. Numerosas ONG internacionales establecen operaciones sobre el terreno, y a veces las ONG nacionales también amplían sus actividades. En estas condiciones, los organismos de las Naciones Unidas tienen un papel clave que desempeñar en nombre de la comunidad internacional.

En situaciones de conflicto violento, existen ocasiones en las que un país carece de un gobierno capaz de definir y articular las prioridades nacionales y de coordinar la ayuda de los donantes. En algunos casos extremos, el hundimiento de la autoridad central puede dar paso a situaciones en las que diferentes facciones ejercen un control de hecho en diferentes partes del territorio nacional. La entrega de la ayuda en las zonas que escapan al control gubernamental exige a menudo negociar con actores no gubernamentales o antigubernamentales en el conflicto. Como se ha señalado en el capítulo I, las partes del conflicto podrán considerar que la ayuda externa es parcial y favorece a uno de los bandos.

En la fase post-conflicto, hará falta un acuerdo negociado que aborde los intereses divergentes respecto de la futura estructura política. Mientras no se completen con éxito las negociaciones de paz, podrá haber poca seguridad en cuanto a la estructura de poder que surgirá en última instancia.

Aunque, por lo general, los principales bandos del conflicto toman parte en la formulación de los planes de reconstrucción post-conflicto, sobre todo en el contexto de las negociaciones de paz, puede que la comunidad internacional tenga que asumir, temporalmente, una iniciativa superior a la normal, a la hora de identificar prioridades y garantizar que las necesidades previsibles pueden cubrirse con los recursos disponibles.

En tales situaciones, los donantes y los organismos ejecutores deben hacer lo posible para trabajar con actores representativos en los ámbitos nacional, regional y local, en lugar de definir por sí solos las prioridades. Incluso cuando los principales bandos son parte del acuerdo negociado, los donantes y los organismos ejecutores deben hacer lo posible para trabajar con actores representativos a todos los niveles. Esto impone a los numerosos organismos implicados (organismos de la ONU, donantes bilaterales, instituciones financieras multilaterales, organizaciones regionales, y organizaciones no gubernamentales locales e internacionales) la responsabilidad especial de coordinar sus programas y de garantizar que la ayuda refuerza y complementa la cooperación para el desarrollo a largo plazo.

## C. Componentes básicos para una coordinación eficaz de los donantes

En términos prácticos, la coordinación de la ayuda se basa en cinco elementos:

- a) un marco estratégico común para la ayuda;
- b) un acceso oportuno a los recursos que permita una implantación flexible;
- c) el liderazgo entre los actores internacionales;
- d) mecanismos para hacer consultas y compartir información sobre el terreno; y
- e) la disponibilidad de recursos destinados específicamente a la coordinación.

Incluso cuando se dan todas estas condiciones, la coordinación puede verse limitada por las opiniones divergentes sobre la misma, los mandatos de los organismos principales y la necesidad de que las agencias y las organizaciones participantes renuncien a una parte de su independencia y acepten el consenso implícito que toda coordinación significa. El éxito de la coordinación exige la disciplina de los participantes.

#### a) Un marco estratégico común para la ayuda

La coordinación debe basarse en un consenso general entre los principales actores respecto a cómo contribuir sus respectivas acciones e iniciativas a alcanzar unos objetivos comunes. La participación local debe, del mismo modo, ser potenciada al máximo. Dado que la ayuda externa nunca puede estar divorciada del contexto político local, nacional e internacional, este consenso ha de basarse en una comprensión profunda de las causas y dinámicas del conflicto (incluida la "economía política de la guerra") para evitar que la ayuda externa tenga repercusiones contraproducentes. Esto debe incluir, en concreto, las dimensiones regionales del conflicto, tanto en relación con sus causas como con sus posibles consecuencias.

#### Recuadro 3. Un marco estratégico para la ayuda: lista de control ilustrativa<sup>4</sup>

Un marco estratégico articula los fundamentos del programa de ayuda y de recuperación. Define los factores determinantes políticos, económicos y sociales subyacentes y proporciona el contexto y la lógica necesarios para una asignación racional de recursos destinados a la ayuda, la reconstrucción y el desarrollo. Los marcos estratégicos son al mismo tiempo un proceso y un producto del consenso, se elaboran previa consulta con el gobierno y otros actores locales, los principales donantes bilaterales y las instituciones financieras internacionales, y deben tratar de responder a las siguientes preguntas:

##### Análisis de la situación

- ¿Cuál es el entorno político, económico, social y de seguridad?
- ¿Cuáles son las repercusiones de los últimos acontecimientos, por ejemplo, el regreso de un gran número de desplazados?
- ¿Cuál es la respuesta del gobierno a estos acontecimientos, en términos de política, administración pública, instituciones y gestión económica?
- ¿Cuáles son los parámetros macroeconómicos?
- ¿De qué recursos económicos nacionales y externos se dispone? Evaluación de riesgos
- ¿Pueden alcanzarse acuerdos políticos que resistan a las tensiones y presiones de la transición hacia la paz?
- ¿Pueden las condiciones de seguridad crear un entorno adecuado para comenzar la reconstrucción?
- ¿Puede la ayuda externa ayudar a superar el legado del conflicto violento y poner en marcha un proceso que lleve a una sociedad más justa, humana y productiva? Respuesta del programa



- ¿Cuáles son las metas y los objetivos inmediatos y a largo plazo del programa?
- ¿Cuáles son los principales elementos del programa encaminados a la resolución de conflictos, la reconciliación y la recuperación que necesitan apoyo externo (por ejemplo, reinserción y reconstrucción, reforzamiento de la capacidad de gestión de asuntos públicos, sistemas de gobierno y judiciales)?
- ¿Existe un plan establecido para llegar a estas metas (incluida una "red de seguridad" de transición que cubra las necesidades básicas de alimentos, agua, alojamiento y medicamentos, los servicios básicos de salud, de educación y otros servicios sociales y la infraestructura; el apoyo al retorno al trabajo productivo y medios de vida sostenibles; el reforzamiento de los sistemas de gestión y administración locales basados en la comunidad)?
- ¿Existe o se está elaborando una estrategia desde la perspectiva en relación con el género para los principales programas temáticos, como la reforma del sector de la seguridad, la reconciliación nacional, la creación de instituciones?
- ¿Cómo se reparte el presupuesto disponible entre todos estos objetivos? Requisitos para el éxito
- ¿Cuáles son las condiciones fundamentales para que se implante con éxito el programa?
- ¿Cuál es la capacidad de los grupos y de las comunidades locales para identificar y abordar sus necesidades?
- ¿Se ha prestado atención específica al papel que pueden desempeñar las mujeres en la reconciliación y la reconstrucción?
- ¿Existe una coordinación eficaz sobre el terreno entre los actores nacionales e internacionales?
- ¿Cómo se pueden conciliar las necesidades a corto y a largo plazo y evitar la dependencia?
- ¿Se han formulado estrategias de salida para todas las formas de apoyo directo?
- ¿Existen recursos para cubrir los costes recurrentes?

4. Los marcos estratégicos para la ayuda suelen centrarse en países que se están recuperando de una crisis y de un conflicto. No existen enfoques similares bien desarrollados para casos de prevención de conflictos.

Partiendo de este consenso, los donantes deben tratar de ponerse de acuerdo para formular un marco estratégico integrado común que aborde los contenidos y las prioridades del programa, así como los papeles políticos y operativos de los diferentes actores en función de sus ventajas comparativas. Esta estrategia, concreta en función de la situación y del momento, definir de forma implícita los respectivos papeles de los diferentes actores. Por tanto, debe producirse un acuerdo al nivel de las sedes centrales de cada organismo sobre el enfoque estratégico que servirá de base para el diálogo con las partes locales sobre el terreno.

Basándose en un análisis compartido de las necesidades más apremiantes de la rehabilitación política, económica, administrativa o social, este marco estratégico puede servir de orientación para fijar las prioridades en la asignación de recursos en todos los sectores y zonas geográficas, determinando la división del trabajo entre los actores y definiendo enfoques comunes hacia los principales ejes de intervención. Por definición, no es una lista de proyectos, sino un instrumento dinámico que planifica la transición desde la ayuda humanitaria hasta la ayuda para la recuperación a largo plazo.

Este marco estratégico debe desempeñar también un papel clave a la hora de facilitar la desaparición gradual de la ayuda humanitaria, evitando la creación de dependencias que perpetúen las actividades respaldadas por la ayuda. Asimismo, debe contribuir a garantizar que

se proporciona ayuda a largo plazo dentro del contexto de un plan sólido de estabilización macroeconómica. Este tema se aborda con más detalle en el capítulo V.

#### b) Recursos y procedimientos flexibles

La disponibilidad de recursos flexibles, que combinen elementos y características de la ayuda de emergencia y de la ayuda para el desarrollo, contribuye a garantizar la eficacia de la ayuda en entornos inestables. Los países que están saliendo de una crisis y de un conflicto suelen encontrarse al borde de la quiebra y necesitan algunas inyecciones inmediatas de fondos para mantener los servicios básicos y evitar una mayor desestabilización económica.

Los procedimientos de planificación, programación y desembolso deben permitir dar respuestas oportunas a circunstancias cambiantes y tener en cuenta las excepcionales limitaciones en recursos humanos que afrontan muchos países que salen de una crisis. La flexibilidad respecto a las áreas y actividades susceptibles de recibir apoyo, conforme a las necesidades especiales y a las prioridades de los países en crisis o recuperación, es también esencial para lograr el equilibrio entre las necesidades humanitarias inmediatas y las exigencias de la rehabilitación, la reconstrucción a largo plazo y la construcción de la paz. El envío puntual de los recursos prometidos es también fundamental.

La flexibilidad por parte de los organismos donantes debe reflejarse en la forma en que se preparan los instrumentos para recaudar fondos (llamamientos consolidados inter-agencias ampliados, consultas especiales con donantes, mesas redondas, grupos consultivos, etc.). Al definir con claridad los fundamentos y las necesidades de financiación de los programas de construcción de la paz y de reconstrucción, el marco estratégico puede contribuir a guiar a los donantes en sus decisiones sobre las asignaciones de recursos de ayuda.

#### Recuadro 4. La estrategia internacional para la movilización de recursos: la experiencia de Camboya

La guerra civil de Camboya se prolongó durante trece años, hasta que por fin se alcanzó un alto el fuego, con la firma por las facciones y países implicados de un acuerdo de paz en octubre de 1991 (Acuerdos de París), que sirvió de base para un proceso de paz general.

Los Acuerdos de París también hicieron que la comunidad internacional aumentase su ayuda a Camboya. En la Conferencia Ministerial sobre Rehabilitación y Reconstrucción de Camboya, celebrada en Tokio en junio de 1992, los países y las organizaciones internacionales participantes se comprometieron a entregar un total de 880 millones de dólares estadounidenses. También se acordó crear el Comité Internacional sobre la Reconstrucción de Camboya (CIRC) como mecanismo para coordinar la ayuda a la reconstrucción a medio y largo plazo de Camboya. Se convocaron tres reuniones del CIRC, en septiembre de 1993, marzo de 1994 y marzo de 1995, que se tradujeron en un compromiso total de 1.079 millones de dólares estadounidenses. El volumen total de la ayuda al desarrollo de los miembros del CAD y de las organizaciones internacionales se duplicó cada año a partir de 1990 y hasta 1993. Las instituciones financieras multilaterales, como el FMI y la Agencia de Desarrollo Internacional, también empezaron a ofrecer ayuda financiera completa a partir de 1994.

Por tanto, el CIRC no sólo ha sido eficaz como grupo central para la coordinación de la ayuda internacional, sino que también ha desempeñado un papel catalizador en la movilización de recursos de la ayuda hacia Camboya. Uno de los factores fundamentales que contribuyeron al éxito relativo del proceso de paz de Camboya fue el cumplimiento y la ejecución regulares de

la ayuda comprometida por los países respectivos, que ayude a la estabilización gradual de la vida cotidiana del pueblo camboyano.

En 1996-1997, la ayuda internacional a Camboya entró en una nueva fase. Las funciones del CIRC fueron asumidas por la reunión del Grupo Consultivo. La primera reunión del Grupo Consultivo para Camboya se celebró en Tokio bajo la presidencia compartida del Banco Mundial y de Japón, en julio de 1996. La cantidad total prometida en la reunión 501 millones de dólares estadounidenses casi igualó la cantidad de recursos externos que necesitaba ese año el gobierno camboyano.

#### c) El liderazgo entre los actores internacionales

Aunque siempre se busque fomentar la capacidad, la apropiación y la responsabilidad locales, llegar a un consenso y a un compromiso con una estrategia común requiere a veces un mecanismo propicio para los socios externos. Esto podría incluir la designación de una autoridad de coordinación independiente que supervise la adhesión de los donantes a los principios acordados.

La experiencia indica que la coordinación de la ayuda técnica y económica se beneficia del liderazgo de un organismo bilateral o multilateral o de un donante cuya credibilidad reconozcan tanto los donantes como los receptores de la ayuda. Diferentes organismos y donantes han ejercido esta función y parece conveniente que se mantenga la flexibilidad a la hora de asumir el liderazgo. El organismo que asuma este liderazgo es responsable de la distribución adecuada de la información en el entorno, de otro modo desordenado, que probablemente existirá durante la crisis o después de ésta. Esto es vital para garantizar que las diversas actividades respaldadas por los donantes son congruentes con los principios normativos acordados y se refuerzan entre sí. Además de la ecuanimidad respecto de las principales partes del conflicto, los criterios que orientan la selección de un organismo o donante para que asuma el liderazgo incluyen:

- el compromiso con la función de liderazgo y la voluntad de asumir los riesgos correspondientes, incluida la posible necesidad de tomar decisiones que podrían no ser interpretadas favorablemente por la opinión pública del país donante;
- el conocimiento de los factores culturales, históricos, étnicos y lingüísticos del país o la región;
- unos antecedentes y experiencia previa de ayuda efectiva en situaciones de crisis;
- la capacidad para movilizar rápidamente a personal cualificado y con experiencia;
- la capacidad para movilizar recursos económicos significativos.

#### d) Mecanismos de consulta operativa

Dentro del contexto de una estrategia acordada, la coordinación a nivel operativo exige unas relaciones claramente definidas entre la sede central y los trabajadores sobre el terreno y que se delegue suficiente autoridad administrativa y económica para que el personal sobre el terreno pueda reaccionar ante los cambios de las circunstancias. En algunos organismos, esto podría exigir una mayor descentralización de la responsabilidad, así como la disponibilidad sobre el terreno de personal especialmente seleccionado y formado.

El proceso de construcción de la paz debe estar complementado por iniciativas destinadas a las comunidades locales. Por tanto, los mecanismos de coordinación de la ayuda deben estar todo lo descentralizados que permitan las condiciones, e implicar capacidades nacionales, regionales y locales consolidadas. En el ámbito local, por lo general el número de actores es más

manejable que en la capital, por lo que puede reunirse periódicamente una muestra representativa de los intereses de las organizaciones pertinentes, lo que contribuye a la eficacia de la coordinación. Nunca se insistir lo bastante sobre la importancia de contar con una base de información común y una evaluación compartida de la situación y de su evolución. Muchos problemas de coordinación surgen de las diferentes percepciones de los actores, que desembocan en opiniones divergentes sobre la posible repercusión de la ayuda.

Hay que animar a todas las partes a que compartan la información sobre la evolución de la situación sociopolítica y de seguridad, sobre los avances que se hacen en la ejecución de los programas, así como respecto a las medidas que toma el gobierno. Cada actor deberá disponer de información sobre todos los factores pertinentes, incluida la ayuda que proporcionan otros, a fin de poder tomar decisiones con conocimiento de causa. La información reunida en el terreno sobre la repercusión, los fallos o las incongruencias de los programas debe ser transmitida a quienes toman las decisiones tanto sobre el terreno como en la sede central.

No todas las organizaciones y organismos implicados pueden asistir a las reuniones de una entidad de coordinación. Cuando exista un número significativo de ONG, hay que animarlas a que creen estructuras de coordinación propias que puedan representarlas en mecanismos superiores de coordinación e intercambio de información. El gran volumen de recursos movilizados para la ayuda y la rehabilitación hace esencial establecer un medio actualizado y sistemático para hacer el seguimiento del flujo de ayuda. En este contexto, es urgente la necesidad de desarrollar definiciones comunes de la nomenclatura, a saber: declaraciones de intenciones, promesas de contribución, compromisos de gasto, obligación y desembolso. Las diferentes interpretaciones que cabe dar a la misma terminología pueden provocar la confusión tanto sobre el terreno como en las sedes centrales y obstaculizar los intentos de desarrollar unas bases de datos compartidas.

#### e) Recursos destinados específicamente para la coordinación

La coordinación requiere recursos. Normalmente los organismos de las Naciones Unidas, que tienen mandatos generales de coordinación, no pueden dar cabida a las necesidades de coordinación dentro de sus presupuestos administrativos normales. En consecuencia, recurren a financiar el trabajo de coordinación con fondos de proyectos o con lo recaudado en llamamientos especiales a la comunidad de donantes. En algunos casos, los gastos de coordinación se han cubierto dentro de presupuestos de mantenimiento de la paz votados por la Asamblea General. La falta de previsión de estos diversos métodos para recaudar fondos para la coordinación ha llevado a menudo a situaciones de grave escasez de recursos, de engañosas economías y de ineficacia.

D. Asociación y división del trabajo A menudo se pide a los organismos de la ONU y a otras organizaciones multilaterales que asuman un amplio abanico de responsabilidades, incluida la coordinación y el liderazgo, en relación con la cooperación internacional, tanto para la ayuda humanitaria como para el desarrollo. Esto se basa en una apreciación del hecho de que la mejor forma de ejercer la coordinación de la ayuda externa es por medio de un órgano que tenga una imagen de imparcialidad y que al mismo tiempo sea capaz de representar el propósito colectivo de la comunidad internacional. Cuando estas organizaciones no se consideran apropiadas, se pueden establecer otros mecanismos de coordinación, como ya se señaló.

Las ONG son actores significativos en las situaciones de crisis y post-crisis. Su enorme número, la diversidad de sus mandatos y sus variadas capacidades operativas hacen que la coordinación sea esencial para garantizar la coherencia de sus esfuerzos combinados. Sin un mecanismo de

coordinación de ONG eficaz, los mandatos y enfoques sobre la recaudación de fondos de ciertas ONG pueden alejar su ayuda de la satisfacción de necesidades consideradas prioritarias por un gobierno, por la ONU o desde la perspectiva bilateral. Los donantes que emplean a las ONG para encauzar su ayuda tienen la responsabilidad de garantizar que las organizaciones a las que financian disponen de la capacidad para llevar a cabo las tareas que se les asigna de conformidad con las políticas, programas y normas de conducta acordadas.

La entrega de ayuda humanitaria en medio de un conflicto violento conlleva afrontar condiciones especialmente difíciles y peligrosas. Las ONG son vehículos de entrega importantes, y a menudo los organismos especializados de la ONU las utilizan en gran medida como socios para la ejecución. Dado que las ONG son con frecuencia las primeras en iniciar operaciones de ayuda humanitaria, afrontan desafíos particulares. Las circunstancias excepcionalmente difíciles en las que se realizan las operaciones humanitarias para cumplir objetivos inmediatos de salvar vidas pueden restar medios a la evaluación de las necesidades y a los esfuerzos de coordinación. Hay que tener en cuenta este contexto a la hora de evaluar la actuación de las ONG.

#### Recuadro 5. La coordinación de la ayuda humanitaria en Angola

Angola volvió a la guerra civil en octubre de 1992, después de sólo dieciocho meses de paz. La reanudación de los combates, y la crisis humanitaria resultante, tomó por sorpresa a la mayoría de los organismos humanitarios. En poco tiempo, cerca de cuatro millones de angoleños necesitaron ayuda humanitaria de emergencia, cifra que casi se duplicó en el curso de 1993 y 1994. Se desarrollaban intensos combates por todo el país. La economía se hundió, las actividades agrícolas cesaron, los lazos comerciales se rompieron, los servicios sociales desaparecieron y las familias quedaron rotas. En marzo de 1993, el gobierno, que ya no tenía acceso a la mayor parte del territorio, pidió ayuda a las Naciones Unidas para hacer frente a la creciente crisis humanitaria. Los principales donantes y ONG solicitaron un mecanismo para coordinar la ayuda humanitaria, lo que desembocó en la creación de la Unidad de Coordinación para Asistencia Humanitaria (UCAH) por el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA) de la ONU.

Coordinación, no intervención Creada con el fin de coordinar, la UCAH no tenía a su cargo la puesta en práctica de los programas. Esto permitió que desempeñase un papel destacado en la evaluación objetiva de las necesidades humanitarias de la población afectada por la guerra. Para llevar a cabo esta función, la UCAH pudo basarse en la experiencia del personal enviado a la unidad por los principales organismos de la ONU en Angola. Mediante la definición de las funciones y responsabilidades de los diversos organismos implicados, la UCAH creó unas condiciones aceptables para la cooperación. Los organismos de la ONU se centraron en las cuestiones de "macro-nivel", como la logística o la seguridad, mientras que las ONG sobre el terreno se centraron en las cuestiones de "micronivel", como el reparto de alimentos en pueblos y ciudades. Neutral políticamente e independiente operativamente de la Misión de Verificación de la ONU, la UCAH pudo negociar además tanto con el gobierno como con el movimiento rebelde Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola (UNITA) para identificar a las poblaciones que más necesitaban la ayuda y obtener el acceso sin riesgos de los suministros de ayuda.

La coordinación en la práctica incluye los siguientes elementos:

El intercambio de información entre donantes bilaterales, organismos de la ONU y ONG participantes en las actividades de la ayuda de emergencia. Esto incluía boletines semanales en los que se resumían los principales acontecimientos relativos a los diversos programas

humanitarios en marcha; notas informativas sobre ciudades y provincias clave; informes de evaluación de la situación y de las necesidades; e informes especiales sobre cuestiones sectoriales, como la agricultura y la nutrición. Las consultas periódicas con donantes bilaterales y ONG, donde se exploraban cuestiones y programas concretos, la evaluación de necesidades sobre el terreno y la coordinación y movilización de recursos. La UCAH también ayudó a las ONG con las comunicaciones y el transporte, y respaldó sus esfuerzos para recaudar fondos, incluyendo en el proceso de peticiones.

Evaluaciones conjuntas de necesidades. Se llevaron a cabo con el gobierno o la UNITA, así como con donantes bilaterales, organismos de la ONU y ONG nacionales e internacionales. Cabe destacar que la UCAH logró obtener la cooperación de la UNITA pese a las sanciones impuestas contra ésta por el Consejo de Seguridad de la ONU tras la reanudación de las hostilidades.

Relación entre la ayuda humanitaria y el desarrollo a largo plazo La UCAH comprendió la necesidad de enmarcar las acciones de ayuda humanitaria en el contexto de las necesidades a largo plazo de la reconstrucción y el desarrollo. En febrero de 1994, cuando mejoraron las perspectivas para lograr unas negociaciones de paz, la UCAH subrayó la necesidad de que los donantes bilaterales, los organismos de la ONU y las ONG planificasen la reconstrucción y la rehabilitación post-conflicto. Las áreas prioritarias de los programas incluían la reinserción de los desplazados y de los excombatientes y el desminado. E. Mejores prácticas identificadas

Los donantes y los organismos ejecutores están interesados en cooperar para garantizar que:

se establecen los requisitos previos para una coordinación sólida y que se proveen los recursos económicos adecuados para este fin;

se anima al gobierno, en lo posible y cuando sea oportuno, a dirigir el proceso de coordinación; los organismos gubernamentales disponen de la asistencia técnica necesaria para desempeñar funciones de gestión de la emergencia.

Los esfuerzos de coordinación deben concentrarse en promover enfoques coherentes en el trabajo de las diversas agencias hacia la consecución de objetivos comunes. Con independencia del mecanismo que se establezca, hay que prestar atención para que la coordinación no inhiba las respuestas rápidas y la innovación de los donantes. Dentro de un marco estratégico acordado, cada actor debe llevar a cabo sus actividades en función de sus propias ventajas comparativas. Sin embargo, la indiferencia hacia la labor de la entidad de coordinación o la falta de apoyo a la misma pueden debilitar su eficacia. El apoyo activo puede expresarse de diversas formas, como por ejemplo:

subordinando libremente los intereses "de marca" o de otra índole para reforzar programas de consenso y políticas recomendadas por la entidad de coordinación;

perfeccionando las normas y simplificando los procedimientos;

manteniéndose dentro de los límites de la estrategia común acordada entre donantes y receptores;

contribuyendo a los fondos fiduciarios creados por la entidad de coordinación para fomentar políticas y programas definidos de común acuerdo;

ayudando en la recogida de información para que se puedan reunir datos completos sobre los programas de ayuda en curso;

ofreciendo enviar personal a la entidad de coordinación y participando activamente en la labor de coordinación.

Para mejorar la coordinaci3n de las actividades que llevan a cabo las ONG, los donantes y los organismos que contribuyen a su financiaci3n (incluidos los organismos de la ONU) se debe:

Acordar unos principios comunes para financiar tipos concretos de operaciones, actividades y costes, incluidas cuestiones como la financiaci3n de gastos indirectos y de funcionamiento. Garantizar la transparencia en la financiaci3n de las actividades de las ONG a fin de evitar lagunas y la duplicidad entre fuentes de financiaci3n.

Establecer criterios para la supervisi3n y la rendici3n de cuentas de las actividades de las ONG financiadas con fuentes p3blicas de conformidad con las normas de actuaci3n acordadas y los principios humanitarios fundamentales. La supervisi3n de la actuaci3n no deber3 limitarse a cuestiones de eficacia y rentabilidad, sino incluir tambi3n aspectos relativos al respeto a la estrategia com3n acordada por los donantes.

Fomentar y apoyar las actividades de las ONG locales, reforzando su capacidad para entablar contacto con organismos hom3logos internacionales.

Las ONG y otras entidades que presten servicios en situaciones de conflicto y post-conflicto deben estar atentas para asegurar una adecuada participaci3n de las mujeres y de incorporaci3n del enfoque de g3nero, a fin de garantizar la comunicaci3n satisfactoria con las poblaciones-objetivo y la provisi3n de servicios a 3stas.

#### F. Orientaciones clave para los donantes

Todas las partes deben apoyar a la entidad de coordinaci3n, cooperar en su esfuerzo para recabar y procesar la informaci3n y en lo posible unirse a sus peticiones de acci3n conjunta.

Los responsables de programas y el personal de operaciones sobre el terreno son quienes est3n en mejores condiciones para observar y juzgar lo que funciona realmente e identificar las sinergias o reiteraciones entre diferentes programas. La coordinaci3n sobre el terreno requiere mecanismos especiales para acordar las principales normas de coordinaci3n y los medios para llevarlas a la pr3ctica.

Las ONG est3n obligadas a menudo a cumplir unos principios de imparcialidad e independencia en la entrega de ayuda. Sin embargo, intervenciones aparentemente imparciales pueden contribuir a agravar las tensiones y debilitar los objetivos y principios generales acordados por los donantes en su conjunto. Los donantes tienen la responsabilidad especial de supervisar a las organizaciones cuyos programas financian para garantizar que se respetan las pol3ticas recomendadas. La coordinaci3n podr3a resultar perjudicada a menos que los gobiernos contribuyentes est3n dispuestos a insistir, en caso necesario, en que se respete una pol3tica determinada.

Las ONG locales y otras entidades de la sociedad civil, dados sus conocimientos de la situaci3n local y sus recursos humanos podr3an tener una ventaja comparativa a la hora de prestar apoyo en varias esferas, como el desarrollo comunitario, la gesti3n de disputas en el 3mbito local, la rehabilitaci3n social y econ3mica post-crisis y la reconciliaci3n post-conflicto y, en t3rminos m3s generales, la creaci3n de capacidades para gestionar las cat3strofes. En comparaci3n con sus hom3logos expatriados, tambi3n podr3an hacer m3s hincapi3 en la sostenibilidad de la ayuda. Hay que invitar a las ONG locales, ya sean independientes o est3n afiliadas a una ONG del exterior, a que participen en los mecanismos operativos y de coordinaci3n como socios de pleno derecho.

En la fase inmediata post-crisis, podr3a haber un periodo de incertidumbre en cuanto a qu3 organismo debe asumir el papel de coordinaci3n o actuar como organismo director. Podr3a haber varias organizaciones que reunieran esos requisitos y candidatos dispuestos a asumir esta

función. Esto indica la necesidad de que exista un mecanismo de autoridad bajo el cual se asigne la responsabilidad de la coordinación lo antes posible, a fin de reducir al mínimo las controversias institucionales que puedan surgir. En algunas ocasiones, esto tendrá que complementarse con mecanismos y procedimientos que ayuden a decidir con más rapidez para resolver diferencias de opinión.

En general, las embajadas están familiarizadas con las diversas cuestiones políticas y de financiación, debido a sus contactos con otras redes de coordinación en el seno de cada país, y a su participación en las reuniones del Grupo Consultivo patrocinado por el Banco Mundial o en las Mesas Redondas copresididas por el gobierno y el PNUD. Por tanto, deben estar en buenas condiciones para aportar su experiencia y sus ideas al proceso de coordinación e integrar las actividades bilaterales en el programa de conjunto. Estas redes de coordinación en el país deben también tener en cuenta las dimensiones regionales de las cuestiones que abordan.

#### Recuadro 6. La coordinación entre organismos multilaterales

En 1991, la Asamblea General de la ONU creó, bajo la autoridad de un Coordinador de la Ayuda de Emergencia, un Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA)\* con el claro mandato de asumir un papel destacado en la coordinación de la ayuda humanitaria de emergencia en países en crisis. El DHA se basa en el apoyo y en las ventajas comparativas de otros organismos de la ONU que pueden hacer contribuciones técnicas o especializadas al proceso. Las siguientes organizaciones tienen reconocidos mandatos y responsabilidades en el área de la protección y de la ayuda humanitarias:

el Coordinador de la Ayuda de Emergencia del DHA, para la coordinación global de la ayuda humanitaria;

el Coordinador Humanitario de la ONU de un país, que, salvo pocas excepciones, es también el Representante Residente de la ONU para Operaciones de Desarrollo;

el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), respecto a las necesidades de los refugiados y de las personas en situación similar a la de los refugiados;

el Programa Mundial de Alimentos (PMA), para el suministro de ayuda alimentaria; la UNICEF, que se centra en las necesidades de mujeres y niños;

la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), respecto a las actividades migratorias;

el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), para actividades generales de ayuda humanitaria.

En la mayoría de las crisis humanitarias, el envío de ayuda de emergencia se combina con los esfuerzos encaminados a la reconstrucción y el desarrollo. Los actores humanitarios deben garantizar que las operaciones de ayuda humanitaria no debilitan los objetivos a largo plazo de las iniciativas dirigidas al desarrollo. En el ámbito multilateral, esto es competencia de:

el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se ocupa de todo el conjunto de cuestiones relativas al desarrollo;

el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que asesoran sobre marcos macroeconómicos;

los organismos especializados y otros programas de la ONU, cada uno de ellos dentro de su respectivo sector de interés, que cooperan como parte del Sistema del Representante Residente de la ONU.



Dada la frecuente mezcla de intervenciones de emergencia y para el desarrollo, el DHA y el PNUD vienen trabajando juntos para crear una relación estructurada y estrecha. La complementariedad de mandatos debe permitir que estas organizaciones contribuyan a unir los diversos componentes de los programas en peticiones fusionadas de recursos y a dar forma al consenso entre los organismos de ayuda humanitaria en las cuestiones políticas que afecten al programa.

En el ámbito de cada país, normalmente el representante residente de la ONU forma un "Equipo de gestión de situaciones de catástrofe" y coordinar la ayuda humanitaria del sistema de la ONU en nombre del DHA, aprovechando las oportunidades para facilitar la transición de la ayuda humanitaria a la ayuda para el desarrollo. En algunos países, el Consejo de Seguridad establece operaciones de mantenimiento de la paz de duración limitada, dando a la ONU responsabilidades añadidas en el área política y militar. Todas estas actividades son coordinadas después por el Representante Especial del Secretario General, al que todas las entidades y organismos especializados de la ONU deben prestar su apoyo.

\* NOTA DE LA EDICIÓN DE 1999 EN ESPAÑA: en 1997 el DHA fue sustituido por la Oficina de la Coordinación de la Ayuda Humanitaria (OCHA) que se ocupa desde entonces de la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Podría haber cierta competencia sobre el terreno cuando los organismos ejecutores rivalizan entre sí por los recursos y el apoyo de los donantes. Estos deben ser conscientes de esta competencia, ya que puede tener un efecto paralizador sobre la coordinación y la eficacia. La transparencia entre las diversas fuentes de financiación de actividades de ONG puede mejorar en gran medida los esfuerzos de coordinación. La creación de comités sectoriales o de grupos de trabajo responsables de la articulación de políticas y de programas concretos para determinados sectores puede facilitar mucho la eficacia de la coordinación. Si no se pueden crear estos comités bajo la dirección del gobierno anfitrión, al menos deben contar con su participación activa. Los donantes y los organismos ejecutores pueden participar en los comités en los que tengan un interés especial. También cabe asignar la responsabilidad de la dirección de cada comité a un organismo donante concreto.

Los gastos de la coordinación, en términos tanto financieros como en personal, deben tenerse en cuenta explícitamente en la formulación de programas de ayuda y en los correspondientes presupuestos. Si no se asignan recursos suficientes a tal fin, los esfuerzos de coordinación pueden verse gravemente obstaculizados, desembocando en última instancia en duplicidades y otras faltas de eficacia.

### III. De la ayuda humanitaria al desarrollo: algunos desafíos

#### A. La ayuda externa en situaciones de conflicto

La ayuda externa en situaciones de emergencia compleja inyecta recursos sustanciales en un entorno de escasez aguda, donde el control de los recursos es un importante objetivo para las partes contendientes. Con frecuencia, se supone que la ayuda es una potente palanca para la construcción de la paz y la reconciliación, pero también puede ser contraproducente, al agravar la competencia entre las partes en disputa y aumentar lo que está en juego en la lucha por el control político. En situaciones de conflicto abierto, hay que mantener el derecho a la ayuda humanitaria. Al mismo tiempo, los donantes deben ser conscientes de que aun cuando se intente que la ayuda sea imparcial, tanto en su alcance como en sus fines, a menudo puede percibirse lo contrario, en el sentido de que favorece a una de las partes en conflicto. Por tanto, la

ayuda conlleva el riesgo de alimentar la tensión, ya sea de forma involuntaria o debido a las manipulaciones de quienes controlan su distribución.

Aunque no se discute la necesidad de la imparcialidad en cuanto a los asuntos humanitarios, puede ser muy difícil llevarla a la práctica en situaciones de conflicto. En casos manifiestos de violación de los derechos humanos, limpieza étnica, genocidio u otros crímenes de guerra, la ecuanimidad, la ausencia de toma de partido respecto de las partes en conflicto, dentro de unos criterios humanitarios claramente articulados y respetados, podría ser una orientación mejor, aunque también resulta difícil de poner en práctica. La ecuanimidad se alcanza cuando el total de la ayuda externa se facilita de forma que ninguna de las partes del conflicto puede acumular una ventaja político-militar. Esto implica que las partes contendientes han de percibir que la ayuda externa se facilita de una forma equilibrada.

Dado el inevitable contexto político en el que se proporciona la ayuda humanitaria, la experiencia ha demostrado que los organismos de ayuda deben evitar, en concreto, las siguientes situaciones:

Las partes contendientes podrían tratar de monopolizar el acceso a los recursos humanitarios, en especial a los alimentos, para ganar fuerza política por medio del control de estos recursos clave. Otra posibilidad es que se beneficien de forma indirecta mediante la venta de ayuda robada.

La ayuda humanitaria podría contribuir indirectamente a la prolongación del conflicto al permitir que las partes beligerantes, ya sean gobiernos establecidos o movimientos de oposición, eludan o posterguen su responsabilidad de abordar las necesidades urgentes de las poblaciones civiles y de buscar una solución política al conflicto.

Los programas que prestan más atención a los refugiados que regresan que a los desplazados internos y otros grupos afectados por el conflicto pueden generar tensiones entre estos grupos.

En un entorno de enemistad antigua, a menudo habrá que negociar con las partes para lograr el tránsito sin riesgos de los suministros de la ayuda humanitaria. Esto podría servir para convencer a los antagonistas de la ecuanimidad de las intervenciones de la ayuda externa y, en última instancia, para mejorar la capacidad de los organismos de ayuda en su contribución a la resolución del conflicto. A la inversa, la oferta de un pago a las partes en conflicto para lograr el acceso a las personas que necesitan la ayuda puede contribuir directamente a reforzar el poder y la legitimidad de aquellos que recurren a la violencia. La práctica de negociar el acceso para las entregas de ayuda puede también provocar grandes desvíos de la ayuda en detrimento de las zonas que más la necesitan.

También es esencial evitar crear dependencias entre los receptores de la ayuda. Las metas a corto y a largo plazo de las operaciones de ayuda pueden ser contradictorias; lo que tiene sentido para salvar vidas podría, en algunas circunstancias, dificultar el logro de soluciones a más largo plazo. Tres ejemplos bastarían:

La distribución gratuita de semillas y de herramientas agrícolas a los agricultores después de un periodo de conflicto violento podría aliviar la escasez de alimentos durante las primeras temporadas de cosecha tras la crisis. Sin embargo, también puede producir una situación de dependencia si continúa y los agricultores dan por descontado los repartos gratuitos y reducen sus ahorros y sus inversiones en función de esas entregas. Además, la distribución gratuita de herramientas agrícolas a los agricultores que cultivan tierras ocupadas ilegalmente puede contribuir a legitimar su ocupación, lo que sienta las bases para un conflicto en el futuro, cuando los propietarios legales regresen. Por tanto, las consideraciones a corto plazo, como la necesidad urgente de poner en marcha la producción agraria y la carga administrativa que implica recuperar

los costes de los beneficiarios pueden contradecir los objetivos a largo plazo de promoción de su autonomía y de reconciliación.

La concentración geográfica de la población podrá, desde un punto de vista logístico, facilitar la entrega de la ayuda humanitaria. Pero también podrá fomentar la dependencia, al alejar a la gente de sus medios habituales de vida y al debilitar la cohesión social.

La ayuda humanitaria tiene una repercusión significativa sobre las instituciones administrativas locales, que a menudo se ven ignoradas y debilitadas por la capacidad alternativa de unas ONG bien equipadas. Reducir la vulnerabilidad y consolidar la capacidad de abordar los problemas depende de la evolución de unas instituciones locales competentes. Aunque podrá ser inevitable recurrir a equipos expatriados al comienzo, la transferencia a las instituciones locales debe ser una prioridad.

Evitar estos escollos exige una profunda comprensión de las dinámicas locales, nacionales, regionales e internacionales del conflicto. También hay que supervisar atentamente la ayuda externa para identificar las repercusiones contraproducentes y aprovechar las fuerzas, grupos y entidades políticas que están a favor de la paz y de la reconciliación a largo plazo. En concreto, hay que examinar los beneficios que ciertos grupos obtienen del conflicto y de su perpetuación (por ejemplo, preeminencia social, beneficios económicos, medios de vida, apoyo político, sentido de identidad individual y colectivo) e identificar los obstáculos políticos para la resolución del conflicto.

También hay que examinar el impacto social de la ayuda humanitaria sobre diferentes grupos. Los hombres y las mujeres tienen necesidades materiales y sociales diferentes, que pueden verse considerablemente afectadas por un conflicto violento. La inseguridad y el desplazamiento forzado pueden derivar en una redistribución del acceso a recursos básicos como las tierras, la mano de obra, las herramientas y las semillas, o de su control. Muchas veces se redefinen las relaciones sociales y surgen nuevos roles tanto para los hombres como para las mujeres, y a menudo se debilitan los valores tradicionales. La ayuda humanitaria y las estrategias de rehabilitación que comprendan y respondan a la diferente vulnerabilidad de hombres y mujeres, y que respalden sus estrategias de supervivencia y de manejo de la situación, pueden hacer que la ayuda tenga mayor repercusión y sea más rentable.

El enfoque de género debe ser una consideración principal a la hora de distribuir los recursos en el contexto de la ayuda humanitaria y de la ayuda al desarrollo. Por ejemplo, la distribución de alimentos entre los varones puede debilitar el papel de las mujeres en la gestión del consumo familiar de alimentos, con consecuencias socioeconómicas duraderas. Como importantes proveedores de recursos, los propios organismos de ayuda pueden a menudo contribuir a desarrollar nuevos papeles para hombres y mujeres, cuando sea apropiado, y ayudar a establecer nuevas redes de relaciones sociales.

La búsqueda de respuestas a interrogantes sobre si la distribución debe hacerse a través de estructuras comunitarias, entre cabezas de familia o entre individuos debe comenzar comprendiendo su efecto sobre las relaciones entre sexos. El análisis por sexos debe identificar la diferente vulnerabilidad de los hombres y de las mujeres ante las crisis, así como sus diferentes capacidades y estrategias para hacer frente a los problemas. También puede contribuir a identificar desigualdades en las relaciones de poder que subyacen en la organización social, de forma que puedan aplicarse las conclusiones para garantizar que las intervenciones de la ayuda humanitaria no siguen marginando aún más a la mujer.

Dar influencia a las mujeres en la toma de decisiones y prestar apoyo a mecanismos eficaces de participación son elementos clave de un enfoque de género. Esto exige que personal con la

formación adecuada establezca la metodología de evaluación del programa para identificar las vulnerabilidades y las respuestas según el sexo. Al comienzo del proceso de consulta, deben buscarse medios para garantizar que las mujeres estén representadas en las instituciones locales. Puede que no siempre sea posible una consulta exhaustiva en periodos de crisis aguda; por tanto, hay que crear lo antes posible mecanismos para que en los procesos de toma de decisiones tengan voz todos los actores.

## B. Lecciones aprendidas

En las crisis, los medios de comunicación y la opinión pública de los países donantes pueden generar fuertes presiones para una reacción humanitaria rápida que se traduzca en una respuesta humanitaria en gran escala. A menudo, el imperativo humanitario de responder con rapidez a las necesidades del mayor número posible de víctimas es la única opción viable, y la simpatía de la opinión pública y de los medios de comunicación puede ayudar a movilizar los recursos necesarios para facilitar la ayuda. Sin embargo, estas situaciones no conducen necesariamente a decisiones sopesadas sobre la mejor forma de intervenir. Las ONG sin experiencia podrán obstaculizar la labor de otros actores más establecidos sobre el terreno, y la atención de los medios de comunicación puede distorsionar la evaluación de las prioridades, afectando a la formulación de los programas de ayuda.

Los organismos y las ONG especializados en prestar ayuda en situaciones de catástrofe han hecho aportaciones significativas en muchas emergencias. Se han concentrado en salvar vidas y en aliviar el sufrimiento, prestando menos atención a las necesidades a más largo plazo de los receptores. Existe una auténtica necesidad de introducir la planificación a más largo plazo en las primeras fases de una crisis a fin de promover la autonomía y evitar la dependencia o la ayuda externa continuada. Dado que las ONG son a menudo las primeras que llegan al terreno, también podrán verse empujadas a asumir funciones de toma de decisiones políticas por defecto, y sus actos podrán determinar el curso de programas posteriores. No puede ignorarse el vacío político que existe con frecuencia al comienzo de una crisis.

La ayuda humanitaria que no va acompañada de una planificación que vaya más allá de las necesidades inmediatas puede contribuir también a debilitar la administración local. En situaciones de crisis, las organizaciones locales, que a menudo ya son débiles, pueden verse totalmente sobrepasadas cuando los organismos internacionales de ayuda crean sistemas paralelos para obtener y distribuir la ayuda humanitaria. Cuando los organismos de ayuda se marchan, dejan un vacío administrativo que dificulta el trabajo de rehabilitación.

## C. Vincular la ayuda humanitaria y el desarrollo

Con fines de análisis, a menudo se ha calificado a menudo de "continuum" la transición de una crisis de emergencia al desarrollo a largo plazo. Sin embargo, esto no se ajusta a situaciones de hecho que no siguen un modelo, una cronología ni un orden fijos. La ayuda de emergencia, las tareas de rehabilitación y la ayuda al desarrollo coexisten en épocas de conflicto y de crisis, e interactúan de innumerables formas. El desafío es superar las distinciones funcionales de los diversos organismos implicados e integrar, en lugar de coordinar sin más, los objetivos de la ayuda humanitaria, de la rehabilitación y del desarrollo dentro del marco de una estrategia a largo plazo.

Los periodos de crisis prolongada ofrecen oportunidades para hacer inversiones encaminadas a mejorar la capacidad de hacer frente a la crisis, en especial entre grupos vulnerables. Por ejemplo, crear reservas de emergencia de alimentos y de semillas en las comunidades puede contribuir

directamente a limitar el riesgo de que se produzca un desplazamiento masivo de personas cuando haya una catástrofe, reduciendo así el impacto de las emergencias humanitarias y la necesidad de la ayuda humanitaria. En la práctica, la importancia reconocida a la preparación para desastres en las estrategias para el desarrollo sostenible no se corresponde con los recursos asignados a tal fin, pues por lo general éstos constituyen sólo una pequeña fracción de los fondos dedicados a la ayuda humanitaria.

A menudo es posible conciliar dentro de la misma actividad objetivos a corto y a largo plazo y abordar simultáneamente las necesidades de ayuda humanitaria, la mejora de la respuesta ante futuras catástrofes y el desarrollo a largo plazo. Por ejemplo, un proyecto típico de "alimentos a cambio de trabajo" para reconstruir la infraestructura de una comunidad puede:

- proporcionar ayuda humanitaria mediante la distribución de raciones de alimentos (emergencia);
- ofrecer oportunidades legítimas de empleo y de formación profesional, incluyendo a soldados recién desmovilizados (emergencia y rehabilitación);
- rehabilitar un edificio escolar destruido (reconstrucción);
- contribuir a crear la capacidad nacional para administrar proyectos similares en futuras emergencias (preparación);
- contribuir a garantizar que la educación primaria no se interrumpa indebidamente (desarrollo).

La ayuda de emergencia puede también aprovechar los mercados y las empresas locales existentes para realizar su entrega. A menudo las redes empresariales siguen funcionando pese al desorden civil, y pueden utilizarse para la distribución de productos básicos en zonas rurales y para llevar los excedentes de cultivos desde el campo al mercado. Cuando las redes comerciales rurales han desaparecido totalmente, su restablecimiento plantea un desafío importante, especialmente en entornos de ayuda humanitaria dominados por la distribución gratuita de alimentos y de otros productos.

Una forma constructiva de unir la ayuda humanitaria a las intervenciones orientadas al desarrollo es trazar sistemáticamente un inventario de los equipamientos y de los activos sociales y productivos existentes en los distritos y regiones afectados por la crisis. Es muy útil disponer de una base de datos detallada, en la que se registren los resultados de las actividades de rehabilitación llevadas a cabo en cada distrito por los organismos de ayuda oficiales, las ONG y las operaciones comerciales privadas, pues puede proporcionar conocimientos sobre la situación actual, aportar señales de alerta temprana que indiquen la necesidad de tomar medidas preventivas y contribuir a evaluar el impacto de la ayuda. Compartir los resultados de esta labor entre los donantes puede ser una herramienta útil para recaudar fondos y para la coordinación operativa.

#### D. Mejores prácticas identificadas

##### a) Durante la fase de planificación

Cada emergencia compleja es distinta y hay que desarrollar estrategias específicas para cada situación de crisis. Es vital una comprensión exhaustiva de las condiciones locales.

Limitar el ámbito y la duración de las operaciones de ayuda de emergencia al mínimo estricto y planificar la implantación de operaciones post-emergencia desde el principio.

Terminar lo antes posible con los sistemas paralelos de entrega de ayuda humanitaria y de rehabilitación.

Examinar el riesgo de que la ayuda al desarrollo y la ayuda humanitaria puedan prolongar una

crisis al crear grandes grupos de beneficiarios dependientes y facilitar medios materiales que los protagonistas del conflicto utilizan en su beneficio.

#### b) Hacia los beneficiarios y las instituciones locales

Apoyar las capacidades locales para asumir la gestión de las operaciones de ayuda lo antes posible. Evitar la sobre-financiación de las estructuras locales, creando expectativas que no puedan mantenerse. Introducir procedimientos de control eficaces, mediante, por ejemplo, dobles firmas en las cuentas de ingresos para la recuperación de costes. Subrayar el apoyo de abajo a arriba a la hora de reforzar la capacidad local.

Consultar con los beneficiarios e informarles con antelación de los cambios importantes, como la sustitución de alimentos gratuitos por proyectos de alimentos a cambio de trabajo y las medidas de recuperación de costes.

Incorporar sistemáticamente la perspectiva de género en la planificación de programas de ayuda humanitaria y de rehabilitación, prestando atención a las necesidades específicas de la mujer, especialmente en familias monoparentales y, en lo posible, consolidar y apoyar las distintas estrategias de supervivencia y de manejo de la situación que tienen los hombres y las mujeres.

#### c) Hacia los organismos asociados

Acordar un código de conducta, en particular en relación con el contacto y la cooperación con las facciones en un conflicto civil; es esencial una estricta imparcialidad. No cabe justificar el pago de "servicios de protección", ya que son un incentivo para que las facciones mantengan la inseguridad y exijan el pago de un rescate a cambio de permitir la ayuda humanitaria.

Crear mecanismos para el intercambio de información entre organismos, tanto sobre el terreno como en las sedes centrales. Implantar acuerdos sobre medios logísticos comunes, a fin de reducir costes y limitar el alcance de las apropiaciones indebidas de la ayuda por las partes en conflicto.

### E. Orientaciones clave para los donantes

Los conflictos implican el control de los recursos y hay que reconocer que la inyección de recursos en estas situaciones significa, inevitablemente, involucrarse en el conflicto. Este es un factor importante para la ayuda humanitaria, pero también para la cooperación para el desarrollo. Por tanto, no sólo se corre el riesgo de que las acciones externas puedan ser percibidas como parciales, sino de que los contendientes puedan desviar y utilizar sus recursos. En resumen, la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo a largo plazo tienen un innegable impacto político en situaciones de conflicto.

Hay que reconocer explícitamente el impacto político de la ayuda humanitaria. La ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo pueden conferir poder a las organizaciones locales que participan en su distribución y cuestionar otras estructuras económicas y sociales. Los combatientes pueden apropiarse indebidamente de alimentos y de otras formas de ayuda para obtener beneficios comerciales o poder. Por tanto, los organismos de ayuda podrán encontrarse con que son acusados de tomar partido (alimentar al enemigo) y de contribuir indirectamente a prolongar la crisis. Esto debe abordarse explícitamente en los programas de gestión de las crisis.

Es fundamental hacer un cuidadoso análisis del contexto social cuando la ayuda, y sobre todo los alimentos, se encauzan a través de organizaciones comunitarias locales. Esto puede contribuir a reducir al mínimo el riesgo de distribuciones no equitativas y evitar reforzar los modelos existentes de explotación. Hay que prestar especial atención a la perspectiva de género y tener

en cuenta las necesidades y las posibilidades de las mujeres en diversos sectores, desarrollar proyectos en función de los papeles que desempeñan en la familia, en la sociedad y en la economía; hacer que los proyectos y la ayuda sean accesibles a las mujeres, utilizar personal con formación en el enfoque de género y mejorar la orientación al grupo-objetivo mediante una planificación participativa y el diseño flexible de los proyectos.

Hay que animar a los organismos independientes y a las ONG a que analicen las posibles repercusiones sociopolíticas de la distribución de la ayuda, y desarrollar normas para sus actividades en operaciones post-conflicto. Estas normas podrán basarse en principios comúnmente aceptados, como el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG.

La transición desde la crisis al desarrollo a largo plazo no sigue ningún modelo ni orden preestablecidos. La distinción entre la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo a largo plazo no siempre resulta útil para planificar la asistencia a países en crisis. Las barreras institucionales, presupuestarias y funcionales que separan la ayuda humanitaria de la rehabilitación pueden producir de hecho contradicciones, lagunas y obstáculos a la coordinación. Integrar la planificación de la ayuda humanitaria y de la ayuda al desarrollo dentro del contexto de los enfoques a largo plazo encaminados a fomentar la autonomía de los individuos, constituye un importante desafío.

Hay que examinar sistemáticamente el papel de la ayuda al desarrollo a la hora de prevenir o de paliar los efectos de los conflictos violentos. En las zonas donde las posibilidades de un conflicto civil violento son elevadas, la ayuda debe centrarse en abordar las causas fundamentales de la violencia antes de que estalle. En este contexto, es importante el concepto de vulnerabilidad para identificar los grupos que corren mayor peligro.

#### Recuadro 7. Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG relativo al socorro en casos de desastre

El Código de Conducta para la Ayuda en Desastres, elaborado en 1994 por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otras ONG de relevancia, tiene como objetivo definir unas normas de conducta y garantizar la independencia, la eficacia y el impacto de las operaciones de ayuda humanitaria. Los principios elaborados para las ONG que participan en programas de ayuda humanitaria para catástrofes incluyen los siguientes:

- el imperativo humanitario es lo primero; la ayuda se entrega con independencia de la raza, credo o nacionalidad de los receptores y sin distinción de ningún tipo;
- las prioridades de la ayuda se evalúan únicamente en función de la necesidad; no se utilizará la ayuda para promover un punto de vista político o religioso determinado;
- las ONG intentarán por todos los medios no actuar como instrumentos de la política exterior de los gobiernos;
- las ONG respetarán la cultura y las costumbres locales;
- las ONG intentarán basar en las capacidades locales su respuesta a la catástrofe;
- se buscarán medios para implicar a los beneficiarios de los programas en la gestión de la ayuda humanitaria;
- la ayuda humanitaria deberá hacer lo posible para reducir la vulnerabilidad futura ante las catástrofes, así como satisfacer necesidades básicas;
- las ONG rendirán cuentas tanto ante los beneficiarios como ante los donantes.

La identificación de "síndromes de dependencia" es un ejercicio esencial para los organismos de ayuda humanitaria nacionales e internacionales. Hace falta una evaluación cuidadosa de las necesidades, basada en un conocimiento pormenorizado de los recursos disponibles a nivel local, para enjuiciar adecuadamente la ayuda que hace falta, tanto en términos de cantidad como de calidad. Evitar las distorsiones del mercado, especialmente en el sector de la producción de alimentos, es esencial para contrarrestar la dependencia de la ayuda humanitaria. La distribución gratuita de alimentos puede perjudicar a largo plazo a los productores locales de alimentos. Por tanto, es importante vigilar el impacto de la ayuda alimentaria sobre la oferta local y los mecanismos de fijación de precios. Al comienzo de cada crisis, y paralelamente a cualquier operación de ayuda humanitaria, los donantes deben hacer un esfuerzo para garantizar la protección y/o el suministro de medios de producción como ganado, semillas y herramientas que favorezcan el desarrollo.

Si no existe un gobierno local, pueden intervenir otras estructuras u ONG locales. Si estas carecen de la capacidad necesaria, las ONG internacionales pueden impartir la formación adecuada. Hay que tener cuidado para que los salarios que ofrecen los organismos de ayuda no descapitalicen en personal cualificado a la administración local. Abordar esta cuestión requiere que todos los donantes acepten y apliquen unas normas explícitas para la contratación de personal local y para su remuneración en programas de ayuda humanitaria.

La dependencia excesiva de las ONG internacionales podría debilitar o inhibir el desarrollo de un gobierno nacional eficaz. También podría dificultar el desarrollo de capacidades para resolver problemas y para el autogobierno dentro de las comunidades. Hay que animar a las ONG internacionales a que establezcan relaciones estructuradas con ONG nacionales y locales en las que trabajen hombres y mujeres con el objetivo de contribuir a crear capacidades en todos los segmentos de la población.

#### IV. Los fundamentos de la construcción de la paz: el buen gobierno y la sociedad civil

##### A. Principios básicos

La construcción de la paz implica tanto medidas preventivas a largo plazo como respuestas inmediatas antes, durante y después del conflicto. Depende de la existencia de un espíritu de tolerancia y de reconciliación y, al mismo tiempo, trata de fomentarlo. La aceptación generalizada en toda la sociedad de la legitimidad del Estado y de la credibilidad de las instituciones de gobierno es un aspecto fundamental para fraguar ese espíritu cívico. Cuanto se respetan los derechos humanos de todos, cuando la sociedad está gobernada por el Estado de Derecho y cuando los hombres y las mujeres corrientes participan en el proceso político, el recurso a la violencia para lograr un cambio político es, obviamente, menos probable. Los esfuerzos encaminados a apoyar la participación, la democratización y la construcción de la paz, mediante el fortalecimiento de las instituciones de gobierno, están claramente interrelacionados.

En los países divididos por un conflicto intergrupal, hay ciertos elementos de la sociedad civil que podrían desempeñar un papel importante en la construcción de puentes entre grupos polarizados, promoviendo el diálogo y la reconciliación. Las condiciones de inseguridad, a veces agravadas por la exacerbación de las diferencias étnicas, religiosas y culturales, contribuyen a crear un clima de desconfianza social. Sin embargo, el conflicto sociopolítico en sí mismo puede también servir de estímulo para que surjan nuevos actores e instituciones dedicados específicamente a la causa de la paz, como redes de derechos humanos, grupos de



activistas por la paz y organizaciones de medios de comunicaci3n independientes. Asimismo entre los l3deres comunitarios y religiosos, las autoridades tradicionales, los sindicatos y las asociaciones profesionales pueden hallarse otros elementos de estabilizaci3n o "portavoces de la paz".

En el caso de los "Estados fr3giles", o en los pa3ses donde ciertas zonas est3n controladas por autoridades no gubernamentales o antigubernamentales, puede que los instrumentos m3s eficaces para animar a la construcci3n de la paz y la gesti3n de los conflictos sean mecanismos no estatales, de 3mbito local. Aunque no todos los elementos de la sociedad civil trabajan necesariamente hacia la paz, a menudo existen oportunidades, incluso en situaciones de crisis, para que una sociedad desarrolle y fortalezca valores y metas comunes. Determinar qui3nes son los actores y cu3les los mecanismos clave dedicados a la paz y a la reconciliaci3n dentro de las comunidades, y apoyarlos, as3 como evitar respaldar involuntariamente a fuerzas que impulsen la guerra, puede ser una aportaci3n eficaz de los donantes a la construcci3n de la paz.

#### B. Los elementos b3sicos para la construcci3n de la paz y la reconciliaci3n

Dada su naturaleza delicada y compleja, los programas de asistencia orientados al buen gobierno necesitan una base s3lida de compromiso pol3tico a largo plazo, tanto en los pa3ses donantes como en los receptores. Los esfuerzos de ayuda deben hacer hincapi3 sistem3ticamente en reforzar las propias capacidades de buen gobierno de los pa3ses asociados. Los mecanismos destinados a contribuir a reforzar la voluntad pol3tica a favor de la reforma en los pa3ses asociados implican a menudo elementos de di3logo pol3tico y de ciertos incentivos. Las Orientaciones sobre el Desarrollo Participativo y el Buen Gobierno, del Comit3 de Ayuda al Desarrollo, publicadas en la Serie Directrices de la Cooperaci3n para el Desarrollo, OCDE, 1995, ofrecen un marco s3lido para estos esfuerzos. A la hora de discutir el dise3o de programas de cooperaci3n para el desarrollo con los pa3ses asociados, los donantes pueden, sin hacer proselitismo ni subestimar la complejidad de la cuesti3n, hacer hincapi3 sistem3ticamente en la necesidad del buen gobierno, del Estado de Derecho y del respeto a los derechos humanos, as3 como en el desarrollo de una sociedad civil fuerte, como base para la estabilidad a largo plazo.

No necesariamente todos los diversos elementos que integran una sociedad civil fuerte se dirigen a alcanzar un consenso amplio. Pero las oportunidades que se presenten a una sociedad para desarrollar y reforzar valores y metas comunes, y la capacidad y la voluntad de los ciudadanos en participar e integrarse plenamente en la sociedad son componentes vitales de la construcci3n de la paz y de un desarrollo sostenible. A largo plazo, los donantes pueden contribuir a ello con las siguientes actividades, entre otras:

prestando apoyo a las instituciones gubernamentales y a otras organizaciones, incluida la comunidad empresarial, que puedan crear o mantener redes sociales y asociaciones que mejoren los niveles de participaci3n y de integraci3n de la sociedad o que respalden o promuevan valores comunes, como programas culturales, deportivos y otros;

prestando apoyo al acceso a la informaci3n a trav3s de la educaci3n, y de instituciones como oficinas de informaci3n al ciudadano, los medios de comunicaci3n locales, etc.;

prestando apoyo a las ONG y a organizaciones comunitarias locales para ayudarlas a aumentar sus capacidades y a ser receptivas ante las necesidades de su entorno social.

Aunque los miembros del CAD recurren habitualmente, en todo lo posible, a medidas de apoyo positivo, en ocasiones, cuando trabajan con algunos gobiernos asociados en la promoci3n de medidas constructivas para mejorar el gobierno y las instituciones, han de utilizar la persuasi3n y

el diálogo. Las orientaciones políticas centradas en la promoción de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el buen gobierno deben integrarse en un conjunto más amplio de programas de ayuda al desarrollo en este área.

Los principios más fundamentales de la práctica democrática necesitan su aceptación general por el Estado y la sociedad civil. La democratización es, por tanto, un proceso complejo, gradual y participativo mediante el cual los ciudadanos, la sociedad civil y el Estado crean un conjunto de normas, valores e instituciones para que medien en sus relaciones de una forma predecible, representativa y justa. Los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo dirigidos a apoyar el buen gobierno y una mayor participación deben enmarcarse en un horizonte a largo plazo, basado en estrategias coherentes que apliquen sistemáticamente a los diferentes donantes y organismos multilaterales. Esto requiere una coordinación eficaz entre todos los actores que intervienen en el diseño y en la puesta en práctica de los programas.

Los enfoques de la ayuda en relación al buen gobierno deben adaptarse a las circunstancias nacionales. Por ejemplo, cuando se habla con Estados autoritarios y semi-autoritarios, el ámbito para un diálogo constructivo podría estar gravemente limitado, y puede que los donantes tengan que restringir su ayuda a sectores no gubernamentales comprometidos con la reforma. En el caso de países en transición hacia sistemas democráticos, el apoyo podría concentrarse en el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y de los procesos políticos democráticos. Además, los donantes han de tener cuidado para evitar que con la introducción repentina de instituciones democráticas el país se precipite en la inestabilidad política y económica.

#### a) El respeto a los derechos humanos

Las libertades fundamentales que el Estado de Derecho debe proteger son esenciales para que las relaciones entre el Estado y la sociedad civil sean saludables. Los miembros del CAD deben respaldar los principios internacionales contenidos en la Carta de la ONU y desarrollados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en la Declaración de Viena (1994). También deben cumplir las disposiciones de los convenios internacionales y regionales a los que se han adherido, como la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979), los cuatro Convenios de Ginebra (Ginebra, 1949) y sus dos Protocolos Adicionales (1977) en el ámbito del derecho internacional humanitario (DIH) destinados a dar protección a las personas que no toman parte activa en los conflictos y a las víctimas de éstos, así como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1951). En términos más generales, mediante las iniciativas de cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, así como a través del diálogo político, hay que promover y respaldar de forma explícita los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos internacionalmente.

Los grupos de interés activos de carácter no gubernamental pueden ser vehículos importantes para las iniciativas de los donantes de apoyo a los derechos humanos, al proporcionar información sobre un país determinado y crear un entorno que permita promover los derechos humanos respecto a los gobiernos y la opinión pública. De modo similar, también puede resultar eficaz dirigirse a grupos próximos a las víctimas de la injusticia y del abuso de poder, o que las representan (por ejemplo, grupos de mujeres, cooperativas agrícolas). Encauzar la ayuda a través de ONG internacionales conlleva beneficiarse de su influencia, profesionalidad y neutralidad, y los grupos locales de derechos humanos podrán ganar una cierta protección y mejorar su capacidad mediante la integración en redes internacionales respetadas.

La ayuda de los donantes en este área debe utilizarse como parte de una promoción más general del desarrollo justo y sostenible, facilitando a los grupos vulnerables y desfavorecidos conocimientos sobre sus derechos humanos y civiles, así como sobre los derechos y responsabilidades inherentes a su ciudadanía. Los esfuerzos encaminados a reforzar el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos deben hacer hincapié en las instituciones y procesos que formulan e interpretan las leyes y las normas sociales (órganos legislativos y tribunales), así como en quienes las hacen cumplir (administración, fuerzas policiales, actores militares). La experiencia ha demostrado que estos enfoques son más eficaces cuando se integran en una estrategia general, y no cuando están aislados.

## b) Procesos participativos

### i) La participación

Para consolidar la paz es esencial fomentar la participación popular en la definición de prioridades para lograr el buen gobierno. La participación refuerza a la sociedad civil y a la economía al facultar a las personas, a las comunidades y a las organizaciones para que negocien con instituciones y administraciones, permitiendo así que la sociedad civil influya en las normas públicas y controle el poder del Estado. La participación también ayuda a que los intereses divergentes se confronten de una forma pacífica. De lo que se deduce que la creación de un clima y de la capacidad para entablar una interacción constructiva entre la sociedad civil y el Estado es un componente fundamental para la construcción de la paz a largo plazo.

**Recuadro 8. La descentralización** La descentralización puede estimular la participación local y regional en la toma de decisiones, mejorando así la transparencia y la legitimidad del gobierno. Puede permitir una respuesta más adaptada por parte del Estado y reducir así tensiones que podrían desembocar en conflictos violentos.

Sin embargo, si se percibe la descentralización como algo que afecta al reparto de recursos, ingresos u oportunidades de empleo a expensas de ciertos grupos étnicos o religiosos, existe el peligro de que éstos se politicen y se movilicen. Así, la descentralización podría exacerbar las presiones separatistas y regionales y sus manifestaciones violentas.

Las autoridades centrales, cuyo compromiso con la descentralización es necesario para la reforma, pueden ver su implantación como una amenaza para su poder. Por tanto, fortalecer el gobierno local exige comprender la estructura de incentivos que se ofrecen a los líderes políticos tanto en el ámbito del gobierno central como en el local.

Las áreas específicas de apoyo de los donantes incluyen:

- proporcionar asistencia y conocimientos de carácter técnico y especializado en el ámbito de la política de descentralización (introducción de estructuras descentralizadas de planificación y de administración);

- aclarar el reparto de responsabilidades funcionales entre los ámbitos central y local del gobierno. Esto incluye prestar apoyo al establecimiento de sistemas para asignar los ingresos procedentes de la recaudación pública y las responsabilidades correspondientes;

- reforzar las capacidades organizativas de los órganos representativos intermedios, como los parlamentos regionales y los ayuntamientos;

- reforzar la representación de los grupos marginados dentro de la función pública.

Dentro del contexto de los proyectos destinados a proporcionar servicios sociales básicos como educación, salud e infraestructuras, los donantes también pueden desempeñar un papel importante al contribuir a garantizar que estos servicios estén a disposición de todos los segmentos de la sociedad, y especialmente de los grupos marginados.

## ii) Los procesos democráticos

La democratización permite que la población articule sus necesidades e intereses y proteja los derechos e intereses de los grupos marginados y de los más vulnerables. Un sistema democrático proporciona asimismo mecanismos para la resolución pacífica de conflictos, incluido el reparto del poder político y económico, y mecanismos para desconcentrar y hacer más efectivo el control político. Mediante el apoyo a la consolidación de instituciones democráticas, incluidos los partidos políticos y las instituciones representativas, los donantes pueden contribuir a construir la paz y la estabilidad.

La siguiente lista se basa en las experiencias disponibles e indica posibles enfoques generales hacia el fortalecimiento de la democratización con objetivos directos en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz:

prestar apoyo a reformas constitucionales, incluido el asesoramiento a los gobiernos sobre cuestiones constitucionales y legislativas;

facilitar ayuda para fortalecer las instituciones políticas representativas, incluidos los partidos políticos;

prestar apoyo a los sistemas legislativos y a los procesos electorales, lo que incluye informar al electorado de sus derechos, supervisar las elecciones, y analizar y reformar las leyes que regulan las elecciones;

prestar ayuda a la organización y supervisión de elecciones y referendos. Esto debe contener un elemento de creación de capacidad que permita que un país pueda desarrollar el conjunto de conocimientos y de competencias necesario para organizar y supervisar sus procesos electorales;

prestar ayuda para la organización y supervisión de otras instituciones democráticas (por ejemplo, tribunales, órganos legislativos y el poder ejecutivo).

## c) Fortalecer las instituciones públicas

Las instituciones públicas son el instrumento a través del cual el gobierno pone en práctica su política. La parcialidad y la corrupción en las instituciones públicas responsables de gestionar los recursos públicos y los servicios sociales debilitan directamente la credibilidad del Estado. Esto puede animar a los grupos marginados a recurrir a medios violentos para producir un cambio.

En ocasiones, un Estado que aparentemente tiene una capacidad considerable, en realidad está mal pertrechado para ejercer sus funciones básicas. Puede que las instituciones del Estado no sean representativas, no se encuentren sometidas a la responsabilidad pública y estén bajo el control de ciertas personas o grupos de élite. Contribuir a fortalecer la capacidad de las instituciones para el desempeño de sus funciones básicas de una forma más eficaz y no discriminatoria puede ser una parte importante de la construcción de la paz. Las áreas concretas de actividad de los donantes pueden incluir:

Respaldo al poder ejecutivo para contribuir a mejorar la eficacia de la prestación de servicios por el Estado y promover la transparencia, una gestión sólida y la erradicación de la corrupción. El respaldo debe centrarse en instituciones seriamente comprometidas con la

reforma.

La reforma de la función pública, centrada en mejorar la imparcialidad de las instituciones públicas y el acceso a ellas, ayudando así a eliminar la discriminación y la parcialidad. El refuerzo del control ejercido por las instituciones civiles sobre los asuntos políticos y económicos, y sobre las fuerzas armadas (incluidos los presupuestos y gastos militares).

#### d) Fortalecer los sistemas de seguridad y de justicia

Para que sean eficaces, los sistemas de justicia, incluidas las fuerzas de seguridad, deben reconocer y proteger los derechos de la persona y ser accesibles a todos los ciudadanos. Deben ser imparciales y políticamente independientes. Los sistemas de justicia y de seguridad ineficaces podrían alentar a la gente a que se tome la justicia por su mano. Dado que algunos elementos de estos sistemas pueden tener un importante papel que desempeñar en la prevención de conflictos, la ayuda internacional en estas áreas puede ser un elemento muy potente de la prevención de conflictos y de estrategias de desarrollo.

El éxito del apoyo en estas áreas depende de la voluntad del gobierno receptor de aceptar la necesidad de unos sistemas de justicia eficaces y de reconocer su valor para el buen gobierno en general, para la armonía y la estabilidad sociales y la buena gestión económica. En ocasiones se hará necesario entablar un diálogo con los gobiernos para persuadirlos de las ventajas de contar con unas normas de derecho y una justicia eficaces y aceptables internacionalmente. Los sistemas de seguridad y de justicia son responsabilidades básicas del Estado y forman parte del núcleo de la soberanía de un país. Los esfuerzos no deben debilitar, sino reforzar el respeto al monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza en el marco del Estado de Derecho.

Para que su ayuda tenga la máxima eficacia, los donantes deben ser plenamente conscientes de las aptitudes, la experiencia y los antecedentes culturales tanto del organismo de ayuda implicado como del país en cuestión para poder indicar la mejor forma de dirigir la ayuda al desarrollo. Los donantes también deben contar e incorporar conocimientos y competencia en diversas esferas, como la política exterior, la defensa y la cooperación para el desarrollo.

#### i) Los sistemas judiciales

Un sistema jurídico estable y fiable es un factor esencial para la democratización, el buen gobierno y los derechos humanos. La inexistencia de un sistema judicial imparcial puede desencadenar frustraciones que obstaculicen la construcción de la paz y la prevención de conflictos. Un sistema judicial que los ciudadanos consideren impredecible, inaccesible y arbitrario puede provocar la resistencia en el seno de la sociedad, el enfrentamiento y la represión por parte del Estado. De ahí que todos los esfuerzos para fortalecer la capacidad para la construcción de la paz y la prevención de conflictos mediante la cooperación para el desarrollo estén condicionados hasta cierto punto por el entorno jurídico en el que se llevan a cabo. El mantenimiento del orden público debe ir unido a un compromiso por parte del gobierno de satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos y de garantizar sus derechos fundamentales.

La ayuda debe ser dinámica y contribuir a desarrollar y a mantener unos mecanismos que respeten los derechos humanos fundamentales, que mejoren el acceso no discriminatorio a los servicios jurídicos y judiciales y que faciliten la resolución pacífica de disputas. Los donantes pueden ayudar a reducir las tensiones prestando apoyo a medidas que garanticen que todas las personas y grupos de una sociedad tienen acceso a los recursos legales, a los procesos informales de toma de decisión y a todas las vías para alcanzar acuerdos. Aunque muchas sociedades

tradicionales mantienen a menudo códigos complejos y eficaces de conducta social, estos códigos no siempre pueden satisfacer las demandas de una sociedad abierta. Sin embargo, no hay que pasar por alto los beneficios y la eficacia de los sistemas tradicionales existentes. Los donantes deben estar abiertos a las iniciativas locales para reforzar estas estructuras tradicionales, como los juzgados de pueblo y las funciones de los líderes tradicionales.

#### Recuadro 9. El apoyo al sistema judicial en Camboya

Como consecuencia de una sucesión de gobiernos represivos, Camboya sufrió la destrucción casi total de sus sistemas legales formales. Además, el desplazamiento masivo de comunidades desembocó en la desintegración de muchos mecanismos de arbitraje tradicionales, lo que ha dejado al país sin medios eficaces para resolver disputas y proteger los derechos humanos de sus ciudadanos. El vacío de orden público representa un importante obstáculo para la reforma democrática y el desarrollo económico general. Por ejemplo, la incapacidad de los sistemas existentes para gestionar de forma eficaz los procesos de investigación, judiciales y de encarcelamiento ha hecho que personas acusadas de delitos de poca importancia estén encarceladas junto a delincuentes habituales (en ocasiones durante meses) hasta que se abordan debidamente sus casos. Están literalmente "perdidos" en el sistema.

La pérdida de la memoria institucional sobre procedimientos legales y sistemas judiciales básicos dio pie a una serie de visitas de investigación de donantes durante 1994 y 1995. Los principales objetivos de estas visitas eran documentar la situación del sector e identificar las áreas adecuadas para la ayuda. Los equipos de especialistas llevaron a cabo entrevistas pormenorizadas con autoridades ministeriales, altos cargos del poder judicial, miembros de organismos penitenciarios y encargados de hacer cumplir la ley en Camboya, así como con otros donantes y ONG que actuaban en el sector.

El proyecto propone la introducción de reformas en las instituciones penitenciarias, judiciales y policiales de la capital, Phnom Penh, y en cuatro centros provinciales. Esto permitirá probar y perfeccionar los procedimientos y las prácticas y proporcionar modelos para la reforma institucional en todo Camboya. Al diseñar el proyecto, se vio que sería importante emprender ciertas iniciativas de apoyo, como:

nuevas investigaciones sobre mecanismos de justicia comunitarios alternativos que puedan complementar los servicios que ofrece el sistema formal; y  
el desarrollo de sanciones no privativas de libertad y adecuadas para evitar el posible crecimiento excesivo de la población penitenciaria que podrá derivarse del fortalecimiento de la administración de la justicia penal.

Un resultado imprevisto de este examen del sistema existente ha sido el fomento de varias reformas iniciadas en el ámbito local, especialmente en el sector penitenciario y que, en su mayor parte, han sido consecuencia de los intercambios de información entre las autoridades camboyanas y los equipos que planificaban el proyecto que visitaron el país.

La ayuda debe centrarse en:

las instituciones jurídicas y de justicia formales, es decir, tribunales, defensores del pueblo, comisiones para la reforma legal, fuerzas policiales civiles y servicios de seguridad penitenciarios y judiciales;  
las estructuras y los grupos comunitarios y tradicionales encargados de hacer cumplir la ley y de resolver disputas;

otros organismos que actúan en ámbitos que comportan riesgos de conflicto en el seno de la comunidad, como por ejemplo las autoridades que gestionan recursos. facilitar el acceso al sistema judicial de personas y grupos, especialmente de los marginados.

Dada la complejidad y delicadeza de muchas de las cuestiones relativas al desarrollo en el ámbito legal y judicial, hace falta flexibilidad a la hora de diseñar intervenciones. Los organismos de ayuda deben investigar proyectos innovadores que puedan enfocar esta tarea por medio de diversos tipos de apoyo, como por ejemplo:

proyectos diseñados para crear vínculos entre instituciones formales e informales que actúan en las esferas legal y judicial, para fomentar una mayor aceptación en la comunidad y un mayor compromiso con las iniciativas legales y judiciales (complementando los enfoques tradicionales destinados a reforzar exclusivamente las instituciones formales); apoyando la vigilancia de los abusos contra los derechos humanos; y apoyando la capacitación profesional de juristas y de dirigentes políticos.

## ii) La reforma del sector de la seguridad

Las condiciones de conflicto sociopolítico pueden contribuir muchas veces a aumentar el poder y la independencia de las fuerzas militares y policiales frente a las autoridades civiles y a la población. La reforma de las fuerzas de seguridad para mejorar su responsabilidad pública, su conducta profesional y el fortalecimiento de la supervisión civil puede desempeñar un importante papel en la construcción de la paz. Estos esfuerzos, sumados a las actividades destinadas a reforzar los sistemas jurídicos y la sociedad civil y tomados como un todo, pueden contribuir a promover debates en profundidad y una participación más amplia en estos procesos.

Las áreas concretas de la ayuda internacional abarcan:

- a) impartir formación a líderes civiles en materia de seguridad, incluida la capacidad de supervisión del comportamiento, de la eficacia y de la eficiencia de las fuerzas de seguridad;
- b) la apertura de oficinas de defensores del pueblo independientes, comisiones civiles y otras formas de supervisión civil de las fuerzas de seguridad;
- c) impartir formación a la policía y a las fuerzas militares centrada en sus funciones en el seno de una sociedad democrática y en su capacidad para hacer cumplir unas normas de conducta y de deontología profesional;
- d) apoyar la reforma de los sistemas de instrucción militar.

Dependerá de las normas y de los procedimientos de los Estados Miembros del CAD la determinación de hasta qué nivel estas actividades pueden apoyarse con fondos de la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, pueden lograrse resultados positivos con una estrecha coordinación entre la cooperación para el desarrollo y otras formas de ayuda. El éxito de los esfuerzos encaminados a la reforma del sector de la seguridad depende en gran medida de la existencia de un sistema de justicia capaz de investigar y de castigar los abusos y los comportamientos ilegales; de ahí que los sistemas de seguridad y judiciales se encuentren íntimamente vinculados.

## iii) Formación en derechos humanos

El papel del ejército está cambiando rápidamente en muchos países. Las fuerzas de defensa y de seguridad se utilizan cada vez más en operaciones de carácter policial en el interior del

propio país y en las labores de ayuda de emergencia y de prevención de catástrofes. Aunque algunas fuerzas militares han recibido formación en los principios fundamentales del derecho humanitario, pocas han recibido formación adecuada en los principios generales de los derechos humanos. Esta formación es básica para que dichos grupos actúen adecuadamente en situaciones internas. Por otra parte, como representantes de la comunidad internacional, las fuerzas de mantenimiento de la paz deben estar preparadas para respetar y hacer cumplir los más elevados principios al respecto.

La formación en derechos humanos, que debe tener en cuenta las especificidades culturales, puede contribuir a asegurar unas relaciones apropiadas con la población civil en estas situaciones. Esta formación debe estar adaptada a la situación de cada país, pero también ha de basarse en los principios aceptados internacionalmente que se detallan en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Dado el reconocimiento general de que la mujer sufre muchas veces la peor parte de las consecuencias del conflicto, tanto en el ámbito doméstico como en el contexto social general, la formación en derechos humanos deberá abordar preocupaciones y cuestiones específicas relativas al enfoque de género.

Además de impartir formación, en ocasiones hay que prestar apoyo logístico para el suministro de material, proporcionando una infraestructura para ayudar al organismo de que se trate a desempeñar sus funciones. Sin embargo, en el área del suministro de material, puede haber aspectos delicados. Hay que tener muy en cuenta la posibilidad de que se haga un uso incorrecto de la ayuda. Por ejemplo, el material destinado a la policía, aunque sea del todo apropiado si se emplea debidamente, tiene mucha más posibilidad y riesgo de recibir un uso incorrecto que el resto del equipamiento destinado a otros sectores.

Los sistemas de justicia y de resolución de disputas deben integrar también el respeto y la promoción de los derechos humanos como principios fundamentales. Los donantes pueden contribuir a afianzar las instituciones y a formar a personal que cumpla funciones en la protección de los derechos humanos y en la gestión de conflictos. Los candidatos clave para la formación en derechos humanos son el estamento militar, la policía, los jueces, los profesionales del Derecho y sus auxiliares y el personal penitenciario. También se beneficiarán de esta formación otros grupos como los líderes comunitarios y los educadores.

### C. Reforzar la sociedad civil para la construcción de la paz y la reconciliación

Las instituciones de la sociedad civil desempeñan una función vital como representantes de diferentes grupos de interés, pero cuando se enfrentan a resistencias o a procesos de adaptación inadecuados, puede producirse un aumento de las tensiones, la represión y el aumento de la violencia. El apoyo a la sociedad civil debe mantener el objetivo de contribuir a conciliar los intereses de los distintos grupos a largo plazo. La "diplomacia ciudadana", en diversos niveles, puede proporcionar capacidades decisivas para esta conciliación.

En regiones de violencia latente o manifiesta, los actores de la sociedad civil pueden tener dificultades para desempeñar una función en la construcción de la paz debido a la intimidación y a los ataques. Pueden ser especialmente vulnerables las redes de información y de comunicación. También se pueden exacerbar las divisiones entre los grupos y quizá pueda hacer falta un esfuerzo especial para contribuir a proteger los derechos humanos de las minorías. Sin embargo, estas mismas condiciones pueden generar también el impulso necesario para que surjan nuevos agentes e instituciones, como redes de derechos humanos y grupos pacifistas. En ciertas circunstancias, esto podrá incluir asimismo el resurgimiento de formas de autoridad y de técnicas para la gestión y resolución de conflictos de carácter tradicional.



Los organismos de desarrollo, al mismo tiempo que tratan de identificar las fuerzas que en una sociedad contribuyen a la construcción de la paz en la sociedad, deben estar alerta ante el riesgo de que su apoyo a determinadas instituciones sociales y autoridades sea malinterpretado. Ciertos grupos tradicionales podrían ser elitistas y opresores; ciertas ONG u otros grupos locales podrían ser instrumentos de las facciones enfrentadas. Por tanto, también estos actores de la construcción de la paz deben ser sometidos al mismo examen riguroso que suele aplicarse a la labor de otras instituciones "asociadas" y determinar sus aspectos más positivos para fortalecerlos.

Las áreas concretas de apoyo de los donantes pueden clasificarse en tres categorías generales:

- a) el apoyo a ciertas instituciones tradicionales;
- b) la promoción del diálogo y de la cooperación en sociedades divididas; y
- c) el apoyo a la libertad de información y al acceso a ella para todos los miembros de la sociedad.

a) El apoyo a ciertas instituciones tradicionales

Las autoridades y los mecanismos tradicionales son a menudo un reflejo de sistemas e instituciones que han evolucionado con el tiempo para ayudar a gestionar las tensiones intergrupales y el reparto de los recursos naturales. En algunos casos, los mecanismos informales para la resolución de disputas y las autoridades tradicionales ejercen una considerable influencia sobre los líderes políticos nacionales, aunque dicha influencia no siempre sea visible.

Cuando la autoridad de un gobierno es débil, las instituciones de autoridad tradicionales tienen a menudo una influencia importante sobre las comunidades y pueden ser mecanismos esenciales para la eficacia de la construcción de la paz. Se han dado, por ejemplo, numerosos casos en los que, tras el hundimiento de la autoridad del Estado, se han reafirmado los mecanismos de consolidación de la paz tradicionales e informales para beneficio de las comunidades locales.

Las actividades de los donantes para apoyar las iniciativas tradicionales para la construcción de la paz deben tratar de basarse en instituciones de autoridad tradicionales como los consejos de ancianos, los líderes religiosos y los consejos tribales, que contribuyen al proceso de construcción de la paz y de reconciliación de una forma significativa y constructiva.

Apoyar el desarrollo del espacio político dentro del cual los grupos autónomos puedan elaborar soluciones propias a los problemas es una tarea especialmente difícil. Exige un compromiso a largo plazo con las instituciones y los procesos tradicionales para la gestión de conflictos; una comprensión completa de los factores culturales relevantes en la prevención y resolución de conflictos, y ser sensibles a ellos; y la voluntad de entablar una relación de confianza con los socios locales, basada en la implicación significativa y a largo plazo en el país.

b) Promover el diálogo y la cooperación en sociedades divididas

i) Las relaciones intercomunitarias

En las sociedades divididas, los esfuerzos para fomentar las relaciones intercomunitarias, como el comercio, los intercambios de información y el diálogo, pueden desempeñar un importante papel para reducir las tensiones intercomunitarias, derribar antiguas barreras sociales y fomentar la tolerancia y la comprensión. El establecimiento de redes sociales de confianza no sólo contribuye a la reconstrucción social, sino también a la creación de un capital social que puede contribuir a prevenir estallidos recurrentes de conflicto violento en el futuro.

Las áreas concretas de apoyo de los países donantes incluyen programas de apoyo a la comprensión intercultural, la promoción de la pluralidad lingüística y de la expresión cultural de las minorías y de los pueblos indígenas, y la promoción de la identificación de un legado compartido, de unos valores y de unas metas comunes a los diferentes grupos sociales. Esta ayuda debe centrarse sobre todo en nutrir las redes y las organizaciones sociales o institucionales que puedan actuar como puntos de estabilización en la sociedad.

Tanto en las sociedades proclives al conflicto como en las asoladas por la guerra, los donantes pueden realizar actividades con objetivos dirigidos explícitamente a la reconciliación, que traten de crear vínculos entre grupos con intereses divergentes, como las siguientes:

Dentro de las labores típicas de la ayuda y la rehabilitación, incorporar medidas para facilitar la reconciliación de grupos enfrentados en una sociedad. Por ejemplo: programas centrados en la reinserción de elementos potencialmente desestabilizadores (como ex combatientes, jóvenes, etc.) en la vida social y económica a nivel general de la sociedad.

Programas de apoyo a "puntos de estabilización" o la distribución de recursos a través de ellos (por ejemplo, comités multiétnicos, organizaciones de mujeres) dentro de las comunidades como medio de reforzar la confianza.

Grupos objetivo importantes para estas actividades son las cooperativas agrarias, las asociaciones juveniles y otras asociaciones orientadas a metas o temas concretos con una composición multicultural.

Las mujeres pueden desempeñar un papel mediador especial entre las partes en diálogo, en las negociaciones de paz y en las estrategias de reconstrucción y de rehabilitación, y aportar su experiencia y puntos de vista particulares a los esfuerzos para construir la paz y la reconciliación. En muchos casos, las organizaciones de mujeres pueden ayudar a prevenir y a poner fin a las hostilidades al actuar como negociadores informales o grupos de presión, organizando campañas y manifestaciones. Las mujeres tienen a menudo menos inhibiciones y más legitimidad que los varones militarizados para protestar contra el conflicto violento y presionar en favor de la paz.

Como se acordó en la Plataforma para la Acción de la Conferencia sobre las Mujeres de Pekín (1995), hay que garantizar la igualdad de oportunidades para la mujer a fin de que participe en foros y actividades por la paz. Los organismos de cooperación también deben desarrollar estrategias y enfoques eficaces para su empoderamiento y para animarlas a desempeñar un papel más enérgico a la hora de configurar un futuro pacífico y viable para su país, dotándolas de medios para aumentar y consolidar la confianza, su liderazgo, las técnicas de negociación, etc.

#### Recuadro 10. El papel de la mujer en el proceso de transición de Sierra Leona

En 1994, las mujeres de Sierra Leona comenzaron a definir su programa de trabajo para la Conferencia de Pekín. Y fue durante este proceso cuando descubrieron la necesidad de organizarse para apoyar el proceso de paz, y de tomar parte activa en la transición a la democracia de Sierra Leona.

Los grupos de mujeres de Freetown empezaron a movilizar apoyos y a exigir la paz. Vieron las elecciones democráticas como un vehículo para resolver el interminable conflicto que afligía a su país. Trabajaron para sentar a los rebeldes en la mesa de negociaciones y entablar un diálogo. Las mujeres de las zonas rurales salieron a los campos cantando y pidiendo a los

rebeldes que depusieran las armas. En una ocasión, el ejército descubrió una de estas reuniones y las mujeres que habían ido al encuentro de los rebeldes murieron en el fuego cruzado.

Sin embargo, los grupos de mujeres de todo el país perseveraron, movilizando un apoyo en el seno de los sindicatos, de los educadores, de las organizaciones cívicas, y de la sociedad tradicional, en favor de las elecciones democráticas. Pese a los intentos de desbaratar el proceso, tanto por parte del ejército como de los rebeldes, que cometieron atrocidades y violaciones graves de los derechos humanos, las elecciones se celebraron y el gobierno militar fue sustituido por otro civil.

Irónicamente, mientras trabajaban por la paz, estos grupos no lograron garantizar su propia inclusión en las listas electorales. La mayoría de las mujeres, pese a su activismo en el proceso de paz, no estaban aún preparadas para presentarse como candidatas individuales a ocupar cargos políticos. Esto tuvo como resultado la elección de sólo dos parlamentarias y la designación de otras dos mujeres para puestos de rango ministerial: una como responsable de los Asuntos relativos a la Mujer y a la Infancia y otra de Turismo y Cultura.

Los donantes también pueden facilitar ayuda a grupos y a redes de defensores de los derechos humanos, locales o nacionales, y a organizaciones religiosas que trabajan por la paz intergrupal a través de la creación de foros de debate y concertación, para fomentar los debates entre los miembros de las comunidades en conflicto.

La base de estos enfoques radica en el argumento de que las relaciones constructivas que se entablan en el ámbito personal o profesional pueden tener su reflejo, en última instancia, en ámbitos sociales más amplios, con el efecto multiplicador que esto conlleva. El potencial que exista en una región para el establecimiento de vínculos culturales y el impacto sociocultural y psicológico del trabajo cultural añaden sólidos argumentos a favor de estos enfoques.

## ii) Mediación y negociación

A través del afianzamiento de técnicas eficaces de arbitraje, de mediación, de negociación y de reconciliación, los organismos de desarrollo pueden contribuir a aumentar las oportunidades para que las estrategias de gestión, de resolución y de prevención de conflictos sean aceptadas como adecuadas y legítimas por los propios actores.

### Recuadro 11. El desarrollo de capacidades para construir la paz y la reconciliación en Sudáfrica

En Sudáfrica, durante la era del apartheid, cuando la cooperación de Estado a Estado no era posible, los organismos de desarrollo financiaron una amplia gama de proyectos no gubernamentales que trataban, explícitamente, de desarrollar la capacidad de los sudafricanos exiliados y contrarios al apartheid para negociar una transición pacífica y participar plenamente en una Sudáfrica post-apartheid.

Esto incluyó impartir seminarios de formación en liderazgo para líderes sindicales, así como proyectos específicos para líderes femeninas; la formación en conocimientos generales de gestión y organización; la organización de una amplia red de comités que gozaran de respeto en la sociedad para vigilar la actividad política y contribuir a contener la violencia potencial; y esfuerzos encaminados a afianzar la eficacia y la capacidad institucional de los movimientos civiles nacionales.

En la era post-apartheid, los programas de formación e intercambio organizados con el respaldo internacional y destinados a funcionarios públicos y líderes comunitarios continúan desempeñando su papel en el desarrollo de la capacidad de estas personas para representar y negociar los intereses de la comunidad en los foros políticos, al mismo tiempo que fomentan una mejor comprensión de las estructuras y de los procesos de las instituciones políticas. Los ejemplos no se limitan a Sudáfrica. Una labor similar se ha llevado a cabo en el Asia Meridional, en Centroamérica y en otras regiones del mundo, a menudo en aplicación de programas de buen gobierno y de fortalecimiento institucional.

La formación en el arbitraje, la mediación y la negociación, y los esfuerzos dirigidos a la reconciliación, conforman y construyen la capacidad necesaria para participar en la reestructuración de la sociedad, de la economía y de las instituciones políticas. Esta formación debe dirigirse a grupos y a personas, especialmente a las mujeres, que están en condiciones de desempeñar un papel fundamental en la transición hacia un futuro más justo y equitativo.

Los proyectos de desarrollo dirigidos a abordar cuestiones como la gestión de la tierra o del agua, la salud y el transporte, pueden ofrecer también importantes vías para la cooperación intercomunitaria, pues reúnen a especialistas técnicos de comunidades en conflicto para iniciar un diálogo sobre intereses mutuos. Estos especialistas pueden ser decisivos a la hora de fomentar una dimensión identitaria común y de facilitar la identificación de enfoques compartidos hacia soluciones conjuntas para los desafíos y dificultades de carácter socioeconómico. Aparte de su repercusión concreta sobre el desarrollo, estos proyectos tienen una repercusión social más amplia al consolidar la confianza, permitir que diferentes grupos identifiquen mejor metas comunes y también al facilitar procesos de desarrollo eficaces y participativos.

Los organismos de desarrollo también pueden reforzar iniciativas para el desarrollo diseñadas explícitamente para facilitar el debate y el diálogo entre miembros de comunidades en conflicto. Este tipo de proyectos fomentan los contactos constructivos entre personas y organizaciones comunitarias en regiones proclives al conflicto con el fin de romper antiguas barreras sociales y de crear un entorno favorable a la construcción de la paz. Estos proyectos deben implicar, muchas veces, a los grupos más vulnerables, como los niños y las madres, de todas las partes enfrentadas en el conflicto.

### iii) Educación y formación intercultural

Mediante el apoyo a la educación, y a los mecanismos alternativos de resolución de disputas, los organismos de desarrollo realizan una función crucial, si bien delicada, a la hora de favorecer soluciones no violentas a los conflictos intergrupales y de romper el ciclo de hostilidad intergrupal y de conflicto por motivos étnicos, culturales y confesionales. Esto puede abarcar desde el apoyo al desarrollo de programas de estudios y de libros de texto no partidistas, hasta ayudar a cultivar y difundir valores compartidos como la tolerancia y el pluralismo, apoyar específicamente las iniciativas de "educación para la paz", diseñadas para contribuir a crear una mejor comprensión de los orígenes y de la historia de las relaciones sociales, y promover la cooperación y la reconciliación intergrupal. Los considerables recursos de la cooperación para el desarrollo que se destinan actualmente a la esfera de la educación en muchos países deben situar a los donantes en buenas condiciones para desempeñar un papel central en estas áreas.

El efecto que la interrupción de la escolarización puede tener sobre unos niños que son testigos de la brutalidad y de la quiebra de las estructuras sociales y morales puede aumentar la

inestabilidad social. Esto puede inhibir procesos de aprendizaje sobre cómo abordar las disputas sin recurrir a la violencia y cómo coexistir pacíficamente con otras religiones y grupos étnicos, reforzando así la historia de conflicto en las relaciones intergrupales.

c) El apoyo a la libertad de información y al libre acceso a la misma

La importancia de una prensa libre para alentar tendencias democráticas y el respeto a los derechos humanos y civiles es algo bien conocido. A la inversa, la difusión de información distorsionada o sesgada puede alimentar las tensiones en entornos política y socialmente inestables. Los medios de comunicación y los proveedores de información tienen una capacidad única para llegar a las poblaciones que viven en condiciones propicias al conflicto e influir en ellas, y un papel crucial que desempeñar en la promoción del diálogo en las sociedades divididas. Los medios de comunicación controlados han sido utilizados en numerosas ocasiones para exacerbar el odio a otras comunidades, difundir propaganda y distorsionar hechos con el fin de reforzar la posición de una de las partes. Durante los periodos de crisis, el simple acceso a una información libre, imparcial y completa puede contribuir de forma significativa a aliviar las tensiones.

Las tensiones locales y la violencia comunitaria son a menudo resultado tanto de la falta de información y de los malentendidos como de intereses divergentes reales. Los canales de comunicación locales y el acceso a la información sobre hechos ocurridos en la sociedad en general pueden contribuir a impedir que los acontecimientos se sucedan en una escalada de violencia. Las informaciones imparciales (que incluyan todas las opiniones), precisas (que aborden el contexto y no sólo los hechos) y completas (que hablan de los procesos y objetivos que subyacen en las posturas manifestadas) pueden ser cruciales para desactivar las posibilidades de conflicto.

En su papel de educación social, la información no sesgada difundida por los medios de comunicación puede abordar numerosas cuestiones sociales que interesan a la audiencia elegida, y al mismo tiempo, contribuir a reducir las tensiones y a crear confianza en la sociedad. Muchas veces la información importante es la relativa a la salud, a la capacidad para leer y escribir y a manejar nociones elementales de cálculo, a la agricultura y al medio ambiente. En las zonas de conflicto, esto puede ampliarse también a cuestiones como la sensibilización sobre el problema de las minas terrestres, los traumas de guerra, los Convenios de Ginebra sobre el trato que deben recibir los prisioneros, los heridos y los civiles, y la localización de personas en paradero desconocido, así como los acuerdos de paz y los procesos de desmovilización. Los medios de comunicación independientes pueden proporcionar una "voz" a los desfavorecidos, así como mecanismos de control para garantizar la rendición de cuentas por parte de los líderes. En un contexto de construcción de la paz, permiten también garantizar que cada bando pueda escuchar la postura del otro, abriendo así líneas de comunicación que de otro modo apenas existirían.

Al apoyar la capacidad de los medios de comunicación como vehículo para informar de lo que hacen los actores sociales y políticos, los donantes deben tener en cuenta la identidad de la audiencia a la que se dirigen y sus tradiciones culturales, antes de elegir el medio y de programar las emisiones. Esto es especialmente importante en las zonas en conflicto donde lo más probable es que no existan actividades de apoyo sobre el terreno que faciliten la comprensión y refuercen los mensajes. Implicar a la comunidad en el diseño, la planificación y la realización de las actividades afianza su apropiación del proceso y su compromiso.

## Recuadro 12. Somalia: los medios de comunicaci3n como educadores sociales

Escuchar la radio forma parte del modo de vida en Somalia, lo que convierte a este medio en un importante cauce mediante el cual se puede tratar de influir en las actitudes y en el comportamiento de las personas en un conflicto tan complejo e inextricable como el que sufre este pa3s. El Comit3 Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han tratado de transmitir mensajes humanitarios a trav3s del Servicio en Lengua Somal3 de la BBC; UNICEF ha financiado tambi3n Radio Voz de Paz, que emite desde Addis Abeba.

Cuando el Comit3 Internacional de la Cruz Roja y la Secci3n Somal3 del Servicio Mundial de la BBC iniciaron la emisi3n de una imaginativa serie novelada en la que se subrayaba la necesidad de preservar los valores humanitarios en la guerra y se exploraban v3as de resoluci3n del conflicto, se produjeron reacciones muy diversas. Algunos oyentes se mostraron muy receptivos y apreciaban el 3nfasis que se pon3a sobre la paz en la serie. Pero en una encuesta del CICR, otros oyentes consideraban que la obra era una conspiraci3n de un sub-clan para criticar a sus rivales. El problema era la elecci3n de los actores: sus acentos delataban el clan al que pertenec3an, y el nombre del pueblo imaginario, que result3 que exist3a en la realidad, aumentaba las sospechas de estos oyentes de que la obra era el ataque velado de un clan contra otro. Para que los mensajes sobre la consolidaci3n de la paz tuvieran alguna posibilidad de influir, los oyentes ten3an que percibir que eran imparciales y apartidistas.

Este caso ilustra los escollos que puede sufrir este tipo de emisiones, cuando est3n dirigidas a una sociedad muy dividida: los oyentes somal3es son sumamente exigentes. Resulta bastante habitual que comparen las emisiones de la BBC en somal3, en ingl3s y en swahili y creen que cualquier discrepancia es parte de una conspiraci3n de la BBC. Esto es s3ntom3tico de un fen3meno que todos los medios de comunicaci3n de masas afrontan en las zonas en conflicto: debido al sufrimiento o a su compromiso personal, la audiencia ha perdido a menudo la capacidad de una percepci3n imparcial.

Las 3reas concretas de apoyo de los donantes abarcan:

- contribuir a crear o a revisar las leyes pertinentes sobre la independencia y la libertad de los medios de comunicaci3n (por ejemplo, las leyes anti-difamaci3n);
- formar a redactores locales en informaci3n sobre conflictos, ayudar a desarrollar una cobertura informativa de alta calidad y precisa;
- el establecimiento y el mantenimiento de medios de comunicaci3n nacionales y locales aut3nomos o independientes (incluidas las emisiones de radio rurales o comunitarias) y su compromiso con una elevada calidad profesional y 3tica, mediante el apoyo t3cnico y econ3mico;
- la cobertura local de noticias por los medios de comunicaci3n internacionales en circunstancias en las que no sea viable econ3micamente otro m3todo;
- proyectos y programas que ayuden a los actores estatales a comprender y apoyar el papel de los medios de comunicaci3n en una sociedad democr3tica, y que proporcionen material, ayuda econ3mica y legal a los medios para alcanzar este objetivo.

En pa3ses en los que el acceso a la informaci3n es limitado o est3 restringido, o donde el Estado o grupos partidistas controlan el contenido informativo global, podr3a ser necesario identificar y apoyar cauces de informaci3n y de comunicaci3n informales. En estas situaciones, los donantes, trabajando con los medios de comunicaci3n internacionales, podr3an tambi3n

contribuir al empoderamiento de los medios de comunicaci3n locales que en caso contrario permanecer3an oprimidos.

El apoyo a los medios informativos para que proporcionen canales de comunicaci3n entre perspectivas opuestas debe ser un proceso continuo: la formaci3n para periodistas y editores locales requiere un apoyo posterior, especialmente en las dif3ciles circunstancias de un conflicto; el apoyo t3cnico a los medios independientes ha de estar ligado a la formaci3n, tanto editorial, como t3cnica y de gesti3n, para lograr una programaci3n de mayor calidad. Las intervenciones no han de orientarse s3lo a los periodistas de primera l3nea, sino tambi3n a los editores de noticias, a los gerentes y, cuando las circunstancias lo permitan, a las autoridades pol3ticas, que podr3an tener el control en 3ltima instancia del flujo de la informaci3n.

La formaci3n y la contrataci3n de personal para los medios de comunicaci3n ha de ser equilibrada en cuanto a los sexos. El apoyo especial a la inclusi3n de mujeres en radio y televisi3n podr3a proporcionar a las mujeres un foro m3s p3blico en el que poder desarrollar sus conocimientos como comentaristas y expertas en asuntos de actualidad, y aumentar su visibilidad e influencia con vista a funciones pol3ticas m3s generales. Su presencia en los medios de comunicaci3n proporciona una "voz" a las mujeres del pa3s, al mismo tiempo que aumenta las oportunidades de abordar cuestiones de importancia para la mujer.

#### D. Orientaciones clave para los donantes

Los donantes han de contribuir al desarrollo de las instituciones y de los procesos en el seno del Estado y de la sociedad civil que fomenten y sostengan la democratizaci3n. El apoyo al buen gobierno implica, entre otros elementos, aumentar la capacidad de un Estado para desarrollar y mantener unas instituciones pol3ticas representativas, receptivas e imparciales. Facilitar la transici3n hacia sistemas de gobierno m3s democr3ticos podr3a exigir que los donantes respondieran a peticiones de ayuda para planificar, realizar y supervisar procesos electorales. Tambi3n podr3a exigir el desarrollo de capacidades dentro de la propia sociedad civil para articular intereses a trav3s de cauces no violentos, y utilizar o desarrollar los mecanismos necesarios para defender esos intereses en los foros p3blicos.

Los organismos de desarrollo tienen conocimientos particulares y redes en los pa3ses en v3as de desarrollo que podr3an aprovechar en estas circunstancias, pero esta labor exige tambi3n entablar unas relaciones de trabajo eficaces con otros tipos de actores, como el sector pol3tico y militar dentro del pa3s, as3 como los diplom3ticos, las instituciones financieras internacionales y los contingentes para el mantenimiento de la paz.

Para fomentar la participaci3n en la construcci3n de la paz y en la prevenci3n de conflictos, es necesario, en primer lugar, identificar los aspectos tanto del Estado como de la sociedad que podr3an contribuir eficazmente a estos esfuerzos o a obstaculizarlos. La cooperaci3n para el desarrollo debe trabajar para reforzar los elementos constructivos, al mismo tiempo que modera los impactos negativos y supera los obst3culos. En concreto, debe evitar centralizar en exceso la ayuda destinada a reforzar las instituciones gubernamentales si eso puede hacerlas m3s independientes de los grupos y de las estructuras locales y, por tanto, que est3n menos interesadas en entablar el di3logo y la cooperaci3n.

El afianzamiento de las instituciones p3blicas ha de adaptarse al contexto pol3tico, econ3mico, social, cultural e hist3rico dentro del cual se realiza esta labor. El afianzamiento institucional podr3a basarse en los ejemplos y experiencias de los pa3ses donantes, entre otros,

aunque, en último término, las instituciones que se adopten en un país concreto podrán ser muy diferentes en la forma, e incluso en la función.

Más en concreto, los Miembros del CAD deben seguir respaldando los esfuerzos destinados a:

- garantizar que todas las instituciones y organismos públicos funcionan de una forma transparente, responsable y accesible para el beneficio de todos los miembros de la sociedad, en especial de las minorías, de los marginados y de los grupos más vulnerables;
- fomentar la consulta y la participación vigorosas de la comunidad en la formulación, la puesta en práctica y la evaluación de las políticas públicas;
- garantizar la provisión de servicios asequibles, eficaces y accesibles, y su distribución equitativa entre todas las comunidades afectadas;
- garantizar que el gobierno dialoga con los ciudadanos, con organizaciones y con grupos de interés de una forma no exclusiva, no discriminatoria y no sectaria;
- facilitar la formación y educación de la opinión pública, especialmente de las mujeres, y de las organizaciones acerca de los procesos, las políticas y los proyectos del gobierno;
- garantizar que las autoridades y el personal de las instituciones públicas son representativas de las comunidades a las que sirven;
- implicar al personal de las instituciones públicas a todos los niveles en los procesos de planificación y de toma de decisiones; y
- garantizar que tanto las autoridades y los funcionarios públicos existentes como los nuevos reciben cursos de formación o de reciclaje en las técnicas administrativas, de comunicación y de otras que resulten necesarias para alcanzar los objetivos indicados.

En casos extremos, cuando los gobiernos, o algunos de sus componentes se muestran especialmente reacios a respaldar estos elementos clave para la prevención de conflictos y la construcción de la paz, puede que los donantes tengan que considerar la posibilidad de recurrir, de forma comedida, a incentivos o a medios disuasorios directos a la hora de fijar sus asignaciones de financiación. Estos enfoques, pese a sus limitaciones, podrán en algunas circunstancias servir de estímulo para que los receptores refuerzen los pilares sobre los que se sostienen la construcción de la paz y la prevención de conflictos en sus programas nacionales de desarrollo.

El apoyo a la resolución de conflictos debe centrarse sobre todo en ayudar a crear capacidades locales sostenibles. Los donantes sólo pueden ejercer el papel de suministradores o facilitadores, y deben ser lo más abiertos y flexibles posible a las necesidades y prioridades expresadas desde el seno de la propia sociedad para que las soluciones sean duraderas.

Las intervenciones de organismos de desarrollo en apoyo del diálogo y de la negociación deben evitar tratar de imponer soluciones generadas desde fuera. Por el contrario, deben obligarse constantemente a contribuir a crear un espacio donde las partes de un conflicto puedan explorar por sí mismas soluciones y trabajar juntas para construir la paz y el buen gobierno.

La ayuda debe mantenerse a medio y largo plazo de manera a evitar que las personas y los grupos que se hayan reunido para abordar una crisis inmediata vuelvan a la "normalidad" antes de que se hayan resuelto del todo los problemas de fondo. Toda la ayuda encaminada a apoyar mecanismos locales para la resolución de conflictos ya sean autoridades tradicionales o grupos moderados ha de desarrollarse a la luz de la mejor comprensión posible de las dinámicas políticas, sociales y económicas que subyacen en el conflicto.



Los donantes reconocen que puede que la ayuda destinada a tratar de reforzar o de respaldar las instituciones de la sociedad civil no prevenga o reduzca por sí misma el conflicto a corto plazo. Antes bien, los donantes deben apoyar la construcción de la paz y la reconciliación en el ámbito comunitario a largo plazo, paralelamente a sus esfuerzos encaminados a afianzar los del buen gobierno que pueden propiciar la paz.

## V. El apoyo a la recuperación post-conflicto: prioridades orientativas

A. Perspectiva general El objetivo de la reconstrucción post-conflicto no es volver a las condiciones anteriores a la crisis, sino sentar las bases para la paz y un desarrollo sostenible. Cuando se ha producido la quiebra de la autoridad civil, la primera prioridad es restaurar una administración del Estado legítima, que los ciudadanos consideren que sirva a todos los grupos y que pueda aliviar las tensiones que inevitablemente persisten en el periodo post-conflicto.

Puede que existan sistemas e instituciones del pasado que hayan contribuido a crear desigualdades económicas y sociales y a alimentar el conflicto. Las situaciones post-conflicto ofrecen oportunidades especiales para la reforma política, económica y administrativa. Entre las áreas fundamentales para la acción figuran el sistema de propiedad agraria y su administración, el sistema judicial y los sistemas de seguridad interna.

Con independencia de la fase por la que atraviese el conflicto, los donantes deben trabajar para fomentar el consenso interno en torno a una serie de políticas y de programas adecuados a los ámbitos, social y cultural del país de que se trate. Las autoridades o grupos nacionales y locales, incluidos los representantes de las partes en conflicto, deben participar en la formulación de programas, preparando así el camino para que el proceso de desarrollo sea llevado a cabo por actores nacionales.

Desde el inicio de un diálogo político sobre cuestiones tan fundamentales como el gobierno y la participación, hay que alentar a todos los grupos, incluidos los marginados, a que se expresen. Hace falta incluir la libertad de asociación y el fomento de los partidos políticos en la agenda política. La participación pública en el proceso de reconstrucción política exige que se respeten los derechos civiles y los derechos humanos de los participantes.

Desde el punto de vista operativo, las áreas prioritarias para recibir apoyo en la reconstrucción post-conflicto incluyen: la restauración de la seguridad interna y del Estado de Derecho, la legitimación de las instituciones del Estado, el establecimiento de unas bases para el crecimiento económico equilibrado, y la mejora de la seguridad alimentaria y de los servicios sociales. Esto podrá exigir la reforma de las fuerzas de seguridad y de los sistemas jurídicos o contribuir a establecer estructuras completamente nuevas, cuando la sociedad considere ilegítimas las anteriores.

Más adelante se debaten con más detalle otras áreas prioritarias relacionadas de forma más exclusiva con las necesidades especiales de los países que se están recuperando de un conflicto violento, como la reinserción de los refugiados y de los desplazados internos, la desmovilización de antiguos combatientes y la eliminación de la amenaza de las minas terrestres, que a menudo constituyen requisitos sine qua non para la normalización de las actividades económicas.

## B. La restauración de la capacidad de gestión económica

### a) Cuestiones fundamentales y necesidades prioritarias

Los países en crisis o que se están recuperando de un conflicto violento necesitan movilizar con urgencia recursos económicos internos y externos para la reconstrucción económica ante las excepcionales limitaciones a que se enfrentan. Las autoridades recién establecidas necesitan a menudo de forma imperiosa unos conocimientos especializados en gestión macroeconómica, y también han de bregar con las demandas divergentes de la construcción de la paz y de la estabilización económica. La necesidad de preservar la paz y la estabilidad, de reconstruir las infraestructuras esenciales, reformar las instituciones públicas, poner en marcha la economía y crear oportunidades de empleo plantea fuertes exigencias a los presupuestos. Al mismo tiempo, la necesidad de una economía estable y equilibrada y de la restauración de la confianza de los inversores privados requiere contener las presiones inflacionistas.

Por tanto, es prioritaria la formulación de un marco macroeconómico sólido aunque rudimentario para la reconstrucción. El objetivo debe ser proporcionar una evaluación realista del coste de las actividades de reconstrucción y de la construcción de la paz y garantizar que estén en consonancia con los recursos de los que se podrá disponer, así como con la capacidad de absorción del país. Esto contribuirá a reducir el riesgo de que se produzcan desfases entre los acuerdos políticos alcanzados en el curso de las negociaciones de paz y los recursos disponibles para ponerlos en práctica, fomentando así la estabilidad económica. Formulados como un esfuerzo conjunto que implica a las autoridades existentes o emergentes y a los principales actores del proceso de paz, el marco macroeconómico será también decisivo para garantizar el uso adecuado de la ayuda entregada por las organizaciones oficiales y las no gubernamentales.

Durante la fase inmediatamente posterior al conflicto, hay que garantizar que las medidas económicas del gobierno se centren en que los gastos prioritarios necesarios para la construcción de la paz y la reconstrucción (incluidos los salarios de los soldados desmovilizados, la rehabilitación de las infraestructuras dañadas por la guerra y la provisión de servicios sociales básicos) se programen de forma congruente con la necesidad de volver a un entorno macroeconómico estable (políticas presupuestarias y monetarias adecuadas, normalización de las relaciones financieras con los acreedores, incluidas las instituciones financieras internacionales).

También es esencial rendir cuentas claramente de estos gastos públicos dentro de un presupuesto congruente con:

- i) el apoyo extrapresupuestario y vía proyectos, en consonancia con la capacidad para pagar la deuda del país (teniendo en cuenta que la financiación de los donantes se irá reduciendo con el tiempo); y
- ii) una financiación nacional que no sea inflacionista ni impida satisfacer las necesidades de capital del sector privado emergente.

#### b) Recomendaciones

La movilización y asignación de recursos para la recuperación después de un conflicto puede facilitarse en gran medida si el gobierno afectado y la agencia que ejerza el liderazgo en la coordinación elaboran sin demora un Marco Macroeconómico de Reconstrucción para organizar la asistencia técnica y el apoyo financiero, en consulta con otras instituciones y organismos pertinentes. Este documento podrá ser similar al documento sobre el marco normativo que se elabora para los países de ingresos bajos que reciben apoyo financiero del FMI. Sin embargo, tendrá que ser menos exhaustivo y ubicarse en un horizonte a menor plazo.

Por tanto, a la hora de elaborar programas de ayuda para países en crisis, todos los donantes y organismos ejecutores implicados deben centrarse en:

hacer que los principales implicados participen en el debate sobre el marco normativo económico general que oriente la formulación de los esfuerzos encaminados a la reconstrucción lo antes posible en el curso de las negociaciones de paz; iniciar programas de formación y de asistencia técnica exhaustivos a fin de desarrollar la capacidad necesaria para formular normas económicas y gestionar la economía pública, especialmente en las esferas de la elaboración presupuestaria y del gasto público.

#### Recuadro 13. La gestión económica: necesidades prioritarias para la asistencia técnica

En algunas ocasiones, las autoridades recién establecidas, especialmente las que surgen después de un conflicto armado, tienen poca o ninguna experiencia en asuntos de gobierno y necesitan una formación exhaustiva en varias áreas especializadas de gestión económica y de las finanzas públicas. La capacidad para la gestión económica básica debe ser restaurado lo antes posible. Cuando la economía de trueque y la informal han sustituido o desplazado a la moneda y a las transacciones de mercado formales, puede que haya que reconstruir por entero los servicios básicos de cambio, comercio y banca. Las autoridades del país podrán necesitar asistencia en las siguientes áreas:

**Gestión de las finanzas públicas** Esto podrá abarcar asistencia para reconstruir las capacidades para la elaboración y ejecución de presupuestos; para la recogida de información destinada a la asignación y control de gastos; para la supervisión de la recaudación de los impuestos y para la gestión y el seguimiento de la ayuda exterior.

**Formulación de la política monetaria y de la política de cambio** Este aspecto puede abarcar asistencia para:

- i) la creación de una autoridad monetaria;
- ii) la reapertura del Banco Central;
- iii) el inicio de una reforma monetaria;
- iv) el restablecimiento de mecanismos de contabilidad adecuados en el Banco Central y en los bancos comerciales;
- v) el fortalecimiento de la capacidad del Banco Central para manejar el sistema de pagos, las prácticas de gestión de moneda y de la supervisión bancaria; y
- vi) la reconstrucción de los mecanismos para recabar información económica clave (como precios, estadísticas monetarias, deuda y balanza de pagos públicas). Estos mecanismos y el proceso presupuestario adecuado son esenciales para asegurar la eficacia de la ayuda. Entre las decisiones normativas concretas que también hay que tomar en una primera fase figuran:

##### a) En el área del presupuesto:

identificar medidas recaudatorias susceptibles de producir rápidamente ingresos y determinar los gastos prioritarios necesarios para relanzar la economía y restablecer la infraestructura y los servicios sociales básicos.

##### b) En el área monetaria:

cómo obtener divisas; qué instrumentos utilizar para controlar las sumas globales de crédito y las monetarias;

qu<sup>é</sup> condiciones mínimas imponer para la (re)apertura de los bancos comerciales; qu<sup>é</sup> bancos liquidar y c<sup>ó</sup>mo abordar la cuesti<sup>ón</sup> de la compensaci<sup>ón</sup> de los dep<sup>ó</sup>sitos; dise<sup>ñar</sup> un programa financiero basado en normas sencillas para las diversas sumas globales monetarias teniendo en cuenta las necesidades de financiaci<sup>ón</sup> del gobierno y del sector privado y el objetivo de contener las presiones inflacionistas.

c) En las <sup>á</sup>reas del cambio y del comercio internacional :

qu<sup>é</sup> tipo de cambio y de sistema comercial adoptar;  
qu<sup>é</sup> tipo de controles de cambio mantener, en su caso;  
c<sup>ó</sup>mo restaurar los medios de comercializaci<sup>ón</sup> de las exportaciones y garantizar que los importadores locales tengan acceso a medios de pago internacionales.

C. <sup>á</sup>reas prioritarias de apoyo

a) El restablecimiento de la seguridad interna y del Estado de Derecho

La seguridad de las personas y el respeto a los derechos humanos fundamentales es la base de la estabilidad pol<sup>í</sup>tica y econ<sup>ó</sup>mica. La recuperaci<sup>ón</sup> de unas instituciones que gocen de credibilidad es vital tanto en el <sup>á</sup>mbito central como en los <sup>á</sup>mbitos local y comunitario, ya que tendr<sup>án</sup> una influencia determinante en todo el esfuerzo de reconstrucci<sup>ón</sup>, desde el restablecimiento de los sectores productivos de la econom<sup>ía</sup> y el regreso del capital, hasta la recogida y eliminaci<sup>ón</sup> de armas. Dentro de sus normas y procedimientos, y de forma concertada con otras formas de asistencia, la cooperaci<sup>ón</sup> para el desarrollo debe tratar de alcanzar estas metas generales.

Es posible que muchos aspectos del Estado de Derecho necesiten ayuda para que el conjunto del sistema sea eficaz. Entre ellos figuran: i) la formaci<sup>ón</sup> de la polic<sup>ía</sup>, de los abogados y de los jueces; y ii) la creaci<sup>ón</sup> de capacidad para resolver disputas civiles, incluidas las relativas a los derechos de propiedad y al acceso a la tierra.

b) La legitimaci<sup>ón</sup> de las instituciones del Estado

En algunas ocasiones, los acuerdos de paz sit<sup>úan</sup> las elecciones nacionales en el primer puesto dentro de la agenda pol<sup>í</sup>tica. En t<sup>ér</sup>minos m<sup>ás</sup> generales, las instituciones pol<sup>í</sup>ticas deben ser percibidas de nuevo como leg<sup>ít</sup>imas y competentes. Las elecciones son un mecanismo importante para establecer la legitimidad pol<sup>í</sup>tica, pero no crean la democracia ni la sostienen por s<sup>í</sup> solas. Hay que entender la democratizaci<sup>ón</sup> en el contexto m<sup>ás</sup> general de unas relaciones cambiantes, tanto dentro de la administraci<sup>ón</sup> del Estado como de la sociedad civil.

c) La promoci<sup>ón</sup> del resurgimiento de la sociedad civil

Uno de los legados m<sup>ás</sup> devastadores del conflicto violento es la polarizaci<sup>ón</sup> de las relaciones sociales. Las condiciones de inseguridad contribuyen a la creaci<sup>ón</sup> de una desconfianza social duradera. Volver a tender puentes de comunicaci<sup>ón</sup> entre los grupos sociales y promover la participaci<sup>ón</sup> en la vida pol<sup>í</sup>tica son requisitos esenciales para la reconciliaci<sup>ón</sup> social.

d) La mejora de la seguridad alimentaria y de los servicios sociales

La mejora de la seguridad alimentaria es b<sup>ás</sup>ica para toda estrategia de prevenci<sup>ón</sup> sistem<sup>á</sup>tica y para vincular la ayuda con la preparaci<sup>ón</sup> para las cat<sup>á</sup>strofes y un desarrollo sostenible. Esto incluye labores destinadas a mejorar la productividad agraria, el acceso a los mercados y a los

sistemas de distribución y medidas basadas en el mercado para estabilizar los precios en origen. El restablecimiento de los servicios básicos de salud, de educación y de suministro de agua, y el aumento de las posibilidades de vida para las mujeres y los niños son también prioridades esenciales.

#### e) Crear capacidad administrativa

Con independencia de la urgencia con la que haya que abordar otras necesidades, el desarrollo de la capacidad técnica y administrativa dentro de los principales departamentos gubernamentales es inaplazable si no se quiere poner en peligro la sostenibilidad del proceso de reconstrucción. Cuando la escasez de mano de obra especializada es una limitación crítica, puede que sea necesario que los donantes ofrezcan personal al gobierno sobre la base de traslados a corto plazo. Como se ha demostrado en diversos programas patrocinados por la ONU, también se puede movilizar a miembros de la diáspora y exiliados con programas especiales de incentivos.

### D. La reinserción de las poblaciones desarraigadas

#### a) Principios pertinentes y necesidades prioritarias

El desplazamiento forzado de personas es un claro indicador de conflicto en la sociedad, de inseguridad social y de la incapacidad del gobierno para proteger a sus ciudadanos. A la inversa, el establecimiento del Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos, la paz y la seguridad civiles contribuyen a alentar el regreso con dignidad y la reinserción de los refugiados, de los desplazados internos y de los excombatientes desmovilizados.

La presencia de gran número de refugiados crea cargas económicas y sociales para los países vecinos que los acogen que pueden tener efectos desestabilizadores en el ámbito político. El retorno sin riesgos y ordenado de los refugiados a su país de origen, cuando las condiciones lo permiten, puede ser importante para el mantenimiento de la estabilidad política de la región.

La reinserción es a menudo el primer paso importante hacia la reconciliación nacional. Debe producirse dentro de un marco jurídico que incluya garantías para el retorno de los refugiados y excombatientes. También hay que convencer a los desplazados de que no recibirán un trato discriminatorio a su regreso. Las necesidades de las poblaciones desplazadas deben ser abordadas de forma explícita dentro de las negociaciones de paz para garantizar que las estrategias de reinserción y desmovilización son parte del acuerdo formal. La responsabilidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos, ya sean refugiados que regresan u otros grupos afectados por la guerra, es una consideración crucial.

Además de restaurar la seguridad básica, las prioridades de la reinserción abarcan el acceso al agua y a condiciones de salubridad, ayudas agrarias como los créditos destinados a mejorar la producción de alimentos, la infraestructura de transportes y comunicaciones, servicios sociales como salud y educación, así como asistencia en el ámbito de la documentación legal y civil. A este respecto, es muy importante rendir cuentas con claridad de los gastos recurrentes en servicios públicos, como los salarios de los maestros y los puestos de trabajadores de la salud creados en la fase de reinserción, a la hora de estudiar los presupuestos de gastos públicos, tanto en el ámbito nacional como en el local. La resolución de disputas relacionadas con la tenencia de tierras debe abordarse lo antes posible.

El proceso de reinserción no puede iniciarse a gran escala hasta haber identificado zonas de retorno sin riesgo o de bajo riesgo. En este contexto, las labores urgentes de detección de minas,

de desminado y de sensibilización tienen una gran prioridad. Por otra parte, también se reconoce que la repatriación sólo puede sostenerse si se consolida de forma coordinada y eficaz con esfuerzos más generales orientados al desarrollo. Hay que establecer vínculos operativos desde el principio entre la ayuda a los retornados y el desarrollo.

#### b) Planes de rehabilitación y de reinserción nivel local

Se han desarrollado programas de rehabilitación y reinserción de carácter local para facilitar la reinserción de la población desarraigada. Implantados en comunidades, en distritos y provincias concretos, estos programas se centran en reforzar la capacidad de las comunidades receptoras para integrar a nuevos residentes. Combinar la ayuda de emergencia y los enfoques para el desarrollo contribuye a aliviar los estragos económicos provocados por la guerra y ayuda a promover la reconciliación social en el ámbito local.

Los programas son puestos en práctica por la propia comunidad y abordan las prioridades determinadas en el ámbito local con la intervención de la sociedad civil, como ONG, sindicatos y empresas privadas locales. Promueven el autogobierno local y contribuyen a activar el potencial de las comunidades para la autoayuda. Esto permite que la implantación integre actividades que van desde la provisión de servicios sociales básicos hasta la asistencia legal en las áreas de la documentación civil, asignación de títulos de propiedad de las tierras y rehabilitación de infraestructuras físicas. Estos programas se han implantado en varios países afectados por la guerra en Centroamérica, Asia y África.

#### i) Elementos clave del diseño de programas

La zona geográfica: la selección de zonas geográficas específicas para la implantación del programa impide que éste haga distinciones artificiales entre segmentos de población y aborde sin discriminación las necesidades de los desplazados, los refugiados, los excombatientes desmovilizados y otras víctimas de la guerra. Los programas promueven también la participación de poblaciones vulnerables en iniciativas de desarrollo local, garantizando así un equilibrio adecuado entre los intereses de los grupos locales más activos y organizados y los intereses de los que tienen menos recursos. Esto puede proporcionar apoyo concreto a medidas más generales destinadas a promover la consolidación del proceso de paz y la solidaridad social, algo esencial para evitar crear nuevas desigualdades y tensiones en las comunidades y fomentar la reconciliación en ellas. Las zonas seleccionadas para implantar el programa serán aquellas donde el proceso de paz sea más frágil y la exclusión social más aguda, o donde haya que reasentar a un gran número de desplazados.

Inicio del proceso de reconciliación: los programas están concebidos para ofrecer un fuerte incentivo para la iniciación de un auténtico proceso de reconciliación. Proporcionan recursos económicos y apoyo técnico a los diversos segmentos de los grupos de población que con independencia de su filiación política y de su posición social están dispuestos a trabajar juntos. Aunque fomentar la participación comunitaria y la toma de decisiones en el ámbito local es un proceso que exige mucho tiempo y que conlleva largas negociaciones, la respuesta de las comunidades participantes ha sido en general positiva.

Gestión descentralizada: la planificación y gestión del programa es responsabilidad de los representantes de la sociedad civil reunidos para este fin. Ellos son los responsables de formular y desarrollar planes de inversión de alta prioridad, buscar fuentes de ingresos y establecer los mecanismos económicos necesarios para la recuperación de costes. Esto permite la

revitalizaci3n de las estructuras sociales y econ3micas locales de una forma compatible con su historia, su tradici3n y su cultura.

V3nculos entre las iniciativas locales y las pol3ticas nacionales: otro objetivo central de estos programas es establecer v3nculos estrechos entre las instituciones locales y sus hom3logas en el 3mbito provincial y nacional, para garantizar la congruencia de los enfoques. La sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de infraestructura y administrativo que se desarrollen en el 3mbito local depende de su integraci3n en los sistemas nacionales. En ciertos casos, la creaci3n de instituciones llevada a cabo como parte de un plan de rehabilitaci3n por zonas ha creado oportunidades para reformas m3s generales, y algunos de los sistemas de gobierno desarrollados en el 3mbito local se han utilizado posteriormente a mayor escala.

Enfoques integrados para la rehabilitaci3n social y econ3mica: el tejido social de las zonas escogidas no puede restaurarse sin revitalizar la actividad econ3mica y reconstruir las infraestructuras b3sicas da3adas por la guerra. Esto puede hacerse en parte con la ayuda de proyectos de obras p3blicas que exigen mucha mano de obra (incluidos proyectos de alimentos por trabajo). Los beneficios de la paz y de la reconciliaci3n se hacen m3s tangibles prestando servicios sociales y reconstruyendo el patrimonio comunitario. La mejora de estos servicios sociales, los nuevos puestos de trabajo y las oportunidades para la formaci3n contribuyen a crear un entorno en el que las personas sienten que les interesa sostener el proceso de paz. Para los hombres y mujeres que viven en una zona post-conflicto, la transici3n de la condici3n de v3ctima a la de beneficiario y a la de participante de pleno derecho es esencial para un desarrollo sostenible.

## ii) Elementos clave de los programas

Con una gesti3n integrada se pueden realizar diversas actividades diferentes de forma simult3nea:

Protecci3n de los derechos humanos: incluye el establecimiento y/o el afianzamiento de mecanismos destinados a proteger los derechos humanos y civiles y recuperar la confianza en el sistema jur3dico y el acceso de los ciudadanos a los tribunales de justicia. Esto es una parte importante de los esfuerzos encaminados a combatir la exclusi3n social y a fomentar la participaci3n de los grupos marginados en la vida social y econ3mica.

Salud: incluye el establecimiento de sistemas de salud locales con el fin de descentralizar los servicios de salud y la atenci3n primaria. La atenci3n m3dica no se limita a la prevenci3n y al tratamiento de las enfermedades, sino que se ampl3a para incorporar el bienestar social y comunitario. La eficacia de las actividades en este 3mbito exige la colaboraci3n del Estado, de la comunidad y de las ONG locales.

Educaci3n: incluye el desarrollo de sistemas de educaci3n locales para que la gesti3n de las infraestructuras y los servicios educativos est3n en l3nea con los principios de coexistencia aceptados entre diferentes comunidades y el respeto a las diferencias culturales.

Los sistemas de producci3n: incluye prestar asistencia a los agricultores, proporcion3ndoles asistencia, y en el 3rea de la comercializaci3n, la creaci3n de organismos locales para el desarrollo econ3mico, y asistencia econ3mica y/o t3cnica a los empresarios.

Infraestructura f3sica: incluye programas para rehabilitar carreteras, sistemas de riego, suministros de agua potable, escuelas, centros de salud, viviendas b3sicas, alcantarillado y

letrinas. En general los llevan a cabo ONG y pequeñas y medianas empresas locales, cooperativas y grupos comunitarios.

Rehabilitación medioambiental: incluye el establecimiento de mecanismos locales para la planificación del uso de la tierra, identificar y evaluar prácticas agrarias y modelos de uso de la tierra alternativos y la implantación de programas para comunidades destinados a rehabilitar las cuencas hidrográficas y proteger las zonas ecológicamente frágiles. c) Algunas lecciones aprendidas

El éxito de la reconstrucción post-conflicto depende en gran medida de la participación de los refugiados y de los desplazados que retornan, ya que a menudo representan facciones que durante el conflicto se oponían al gobierno. La asistencia en la fase post-conflicto debe tener esto en cuenta.

La conducta de las partes enfrentadas durante el conflicto y, en concreto, el comportamiento de los combatientes hacia los civiles, condicionan las perspectivas para la reconciliación y una paz duradera. Crear mecanismos para la denuncia pública de violaciones de derechos humanos y enjuiciar a las personas acusadas de crímenes de guerra, incluida la violación sexual, podría ser parte integrante de un proceso viable de reconciliación nacional. Hay que tener en cuenta el impacto social, psicológico y físico de la violencia extrema en los programas de reinserción. En ciertos casos, las partes en conflicto someten deliberadamente a la población civil a abusos violentos, como parte de su estrategia política. Como consecuencia de ello, la situación de los desplazados internos puede ser mucho más precaria que la de los refugiados, que se han beneficiado de la protección internacional y de una subsistencia básica. Además, no cabe asumir que las necesidades de los desplazados internos que regresen son mayores que las de las poblaciones locales que se han quedado durante todo el periodo de agitación. En estas situaciones, los esfuerzos encaminados a satisfacer las necesidades de los retornados deben también tener en cuenta las de los habitantes locales.

Aunque no se puede asumir que los retornados vayan a desear reasentarse en su zona de origen o regresar a su antigua actividad, los estudios sobre los problemas posteriores a la repatriación indican la enorme importancia del acceso a tierras de cultivo y del valor de los sistemas de apoyo que ofrece el parentesco en la primera fase de la reinserción. Entre los refugiados que regresan, sólo unos cuantos tienen la oportunidad de aprovechar los nuevos conocimientos adquiridos en el exilio, y la mayoría vuelven a la agricultura.

La experiencia de numerosos programas de repatriación y reinserción de refugiados muestra que el grueso de los recursos de la ayuda disponibles suele dedicarse a la operación de repatriación y que se presta menos atención y recursos a la reinserción. Sin embargo, cada vez es mayor la conciencia de que la reinserción de los refugiados que regresan es la parte más compleja del proceso, y más exigente en términos de recursos. También es importante sincronizar los programas de reinserción con el regreso de los refugiados y evitar un paréntesis prolongado entre la repatriación y el apoyo a la reinserción.

#### d) Actores y socios

Dentro de su mandato, que incluye también la protección, el trabajo de preparación de la reinserción de refugiados es iniciado normalmente por el ACNUR, en el contexto de sus operaciones de repatriación y del lanzamiento de proyectos de impacto rápido diseñados para ayudar a las comunidades receptoras a hacer frente a la llegada de los retornados. Como norma



general, las ONG nacionales e internacionales participan en estas operaciones como socios ejecutores de los programas del ACNUR.

En muchas situaciones, la ayuda inicial para la reinserción precede a programas diseñados en términos más generales, como los de rehabilitación y reinserción por zonas patrocinados por el PNUD y la UNOPS (oficina de servicios de apoyo a proyectos de la ONU), que facilitan una estructura de gestión descentralizada para las diversas actividades técnicas que llevan a cabo otros organismos especializados de la ONU, organismos dependientes de gobiernos locales u ONG.

#### e) Las mejores prácticas identificadas

Antes de la repatriación, debe hacerse una evaluación temprana para asegurarse de que las carreteras de acceso, las tierras de cultivo y las zonas de los lugares de retorno estén libres de minas terrestres y, en caso necesario, asignar recursos a programas de sensibilización y retirada de minas.

La reinserción de los desplazados, y en especial los planes a escala local, deben basarse en un conocimiento exhaustivo de las necesidades para determinar la naturaleza y la escala del esfuerzo de forma realista. Esto conlleva un análisis completo de las condiciones políticas, económicas y sociales, de la situación de las infraestructuras y del entorno de seguridad en el periodo inmediatamente posterior al conflicto, que deberá realizarse lo antes posible, antes de la retirada progresiva de la ayuda humanitaria.

La ayuda no debe ir dirigida a grupos concretos de beneficiarios. Para contribuir de forma eficaz a la reconciliación social, ha de verse que la ayuda beneficia a toda la población de las zonas en las que se va a reasentar a poblaciones desplazadas, con independencia de si son desplazados externos o internos, de si han participado en el conflicto como combatientes o si han permanecido en sus casas durante el conflicto. Los programas deben estar lo más descentralizados posible y promover la cooperación en el seno de la comunidad y entre comunidades afectadas por el conflicto, así como la identificación local de las necesidades prioritarias y de los medios para abordarlas.

#### f) Orientaciones clave para los donantes

La magnitud de los recursos necesarios para la repatriación organizada de refugiados puede a veces ensombrecer las considerables necesidades y dificultades que conlleva la reinserción, tanto de los refugiados como de los desplazados internos. Reconocido como un proceso complejo y prolongado, la reinserción exige una preparación y un apoyo importantes, en comparación con la repatriación o el movimiento iniciales.

Dado que los principales organismos de la ONU que intervienen en la reinserción dependen de las contribuciones voluntarias, es importante obtener fondos para este fin mucho antes de iniciar la operación de repatriación, de tal modo que estos organismos puedan crear las instituciones administrativas necesarias para llevar a cabo la reinserción a largo plazo. Toda demora en la entrega de ayuda tras el retorno podrá poner en serio peligro la eficacia del programa.

Desde el inicio de las operaciones es preciso establecer los lazos estratégicos y operacionales entre la ayuda inicial a la reintegración y los programas de desarrollo. Ello es necesario para asegurar la retirada paulatina de la ayuda humanitaria.

E. La desmovilización y la reinserción social de los excombatientes a) Principios y cuestiones pertinentes El éxito de la desmovilización y de la reinserción de excombatientes en la vida civil es clave para la estabilidad política y para la reconstrucción de las sociedades arrasadas por la guerra. En situaciones de post-conflicto, frecuentemente se trata de una gran prioridad para los gobiernos, que piden la ayuda internacional para diversos aspectos de los programas de desmovilización.

#### Recuadro 14. Malí y "La flamme de la paix"

Después de años de disturbios y de conflicto violento en la región septentrional del país, las negociaciones entre el gobierno de Malí y los líderes rebeldes tuaregs desembocaron en la conclusión de un acuerdo de paz ("Pacte National") en 1992. Sin embargo, el proceso de reconciliación y de desmovilización duró poco: el gobierno de Malí tuvo que afrontar graves dificultades para gestionar los programas de desmovilización y de reinserción acordados, y para entregar la ayuda económica prometida al norte.

Parte del movimiento tuareg se escindió del órgano coordinador central del Pacto Nacional y muchos excombatientes tuaregs, que se habían integrado en el ejército nacional, volvieron a la rebelión armada. Estallaron combates esporádicos entre las fuerzas gubernamentales y las milicias, el bandidaje y el contrabando se intensificaron, y las condiciones de seguridad se deterioraron hasta tal punto que muchos programas de desarrollo no pudieron implantarse en el norte del país. La gran facilidad para disponer de armas, que minó los esfuerzos dirigidos a la desmovilización, contribuyó sin duda al deterioro de las condiciones de seguridad.

En octubre de 1993, el presidente de Malí sentó un precedente al pedir al Secretario General de la ONU ayuda para recoger y controlar las armas ligeras ilícitas. Una Misión de Asesoramiento enviada al país para evaluar la situación concluyó que las condiciones de seguridad de Malí, al condicionar la implantación de los programas acordados para la desmovilización, la reinserción y el retorno de los refugiados, bloqueaban el desarrollo económico y social del país. En consecuencia, la Misión propuso un enfoque de "seguridad primero" para abordar el problema de la inseguridad, que pedía el envío de ayuda externa para programas de creación de capacidades para la policía y otras fuerzas de seguridad interna, el refuerzo de los controles fronterizos y otras medidas. El gobierno adoptó este enfoque y elaboró un programa de rehabilitación de emergencia dentro del marco del Pacto Nacional, que incluía planes para un nuevo sistema de seguridad reforzado, para la reintegración civil y administrativa de soldados desmovilizados, así como proyectos de desarrollo.

El PNUD acordó apoyar este enfoque, siempre que el plan de seguridad fuera validado y supervisado por expertos de la ONU, y envió ayuda para un programa de emergencia de reintegración y construcción de la paz. En marzo de 1996, en un acto de gran significado, excombatientes de las milicias y tuaregs se reunieron en Tombuctú para entregar sus armas, que después fueron quemadas bajo la supervisión de la ONU. Aparte de permitir la eliminación de grandes cantidades de armas ligeras, la "Llama de la Paz" ("Flamme de la Paix") tuvo una gran repercusión política y simbólica en el proceso de construcción de la paz.

El gobierno creó una Comisión Nacional para coordinar los esfuerzos destinados a reducir la proliferación de armas ligeras ilícitas e ilícitas. También se desarrolló un código de conducta para las relaciones entre civiles y militares, en un proceso en el que participaron representantes del ejército, de la policía, autoridades civiles, el parlamento y diversos sectores de la sociedad civil, además de expertos de la ONU. Entre otras cosas, esto ha facilitado

orientación para reforzar las garantías sobre el uso adecuado de la ayuda en materia de seguridad. Pese a este avance, el proceso de construcción de la paz post-conflicto sigue siendo frágil, la obtención de armas ligeras continúa siendo fácil y las condiciones de seguridad interna son precarias.

Cuando la desmovilización no se lleva a cabo satisfactoriamente, los excombatientes, sin salario ni disciplina, podrán recurrir al banditaje y a asaltar a campesinos y viandantes, o incluso volver a movilizarse para sublevarse y enfrentarse al régimen establecido. Aparte de su repercusión sobre la estabilidad política, la inseguridad resultante puede tener efectos devastadores sobre la actividad económica. El desafío es formular programas de desmovilización rentables que sean satisfactorios para los propios excombatientes.

Las circunstancias políticas de los países vecinos pueden tener una gran influencia en el éxito y la credibilidad de los esfuerzos nacionales de desmovilización, por lo que deben considerarse en el contexto más amplio de las relaciones políticas y militares en el ámbito regional.

Proporcionar apoyo a la reinserción de excombatientes plantea a los donantes dos desafíos especiales:

En primer lugar, algunos donantes tienen restricciones legales para apoyar a organizaciones militares, incluso cuando los fines sean la desmovilización y licencia de combatientes.

En segundo lugar, el peligro siempre presente de que se reanuden las hostilidades podría ser un fuerte factor disuasorio para la financiación de programas de apoyo a la desmovilización.

Al mismo tiempo, el conocimiento de que se han puesto en marcha programas para ayudar a los combatientes desmovilizados puede contribuir a que se cumpla el propio acuerdo de desmovilización. Una vez alcanzados los acuerdos, su puesta en práctica debe llevarse a cabo con rapidez para reducir el riesgo de que se reanude el conflicto. Los programas de desmovilización deben prepararse con antelación. Las decisiones de apoyarlos no pueden esperar a que se concluyan los acuerdos de paz, sino que han de basarse en una evaluación de las probabilidades de éxito de las negociaciones políticas.

## b) Necesidades y áreas de cooperación

### i) Acantonamiento y licencia de excombatientes

Como norma general, la desmovilización se inicia reuniendo a los excombatientes en campamentos especiales (acantonamiento), donde entregan sus armas y uniformes y esperan la licencia definitiva. El periodo de acantonamiento, a menudo supervisado por observadores militares de la ONU, sirve al objetivo esencial de seguridad de rendir cuentas de los combatientes y de sus armas y de crear entre las partes enfrentadas la confianza de que respetarán las condiciones de un acuerdo de paz negociado.

Las necesidades de las tropas acantonadas, que incluyen comida, agua, alojamiento, servicios higiénicos, atención sanitaria elemental y otras necesidades básicas, pueden ser relativamente fáciles de satisfacer. Sin embargo, hay ocasiones en que el gobierno, que con frecuencia ya adeuda salarios a los soldados, necesita ayuda para cubrir los costes necesarios.

Aunque se haga todo lo posible para que el periodo de acantonamiento se acorte al máximo a fin de reducir el riesgo de desórdenes, el contexto político en el que se realiza la desmovilización es muy impredecible. Por tanto, puede ser difícil de calcular por adelantado la duración real del acantonamiento. Si el periodo es extenso, las necesidades de los soldados acantonados, a quienes

muchas veces se les unen sus familias, pueden aumentar de forma significativa, y hay que poner a su disposición otros servicios como esparcimiento y deportes.

Sin embargo, el periodo de acantonamiento también ofrece una oportunidad para determinar el número exacto de combatientes que van a ser desmovilizados y realizar encuestas detalladas para averiguar cuáles es su nivel de conocimientos, su condición social, y cuáles sus intenciones y expectativas. Esto ayuda en gran medida a formular los programas de reinserción. También se puede dar a los excombatientes y a las personas a su cargo una primera orientación de qué deben esperar de la vida civil, incluyendo asesoramiento y formación profesional.

#### Recuadro 15. Los niños soldados

Según el reciente estudio realizado por la ONU sobre la repercusión de los conflictos armados sobre la infancia, en los últimos treinta años, los ejércitos gubernamentales y rebeldes de todo el mundo han reclutado a decenas de miles de menores de edad, en su mayoría adolescentes menores de 18 años, pero también a niños de 10 años y más pequeños. Por lo general, estos niños proceden de entornos de pobreza y muchas veces son separados de sus familias y reclutados a la fuerza. Así, los niños, que son las principales víctimas de la agitación social y de la violencia, se han convertido también en autores de actos violentos.

Los ejércitos tratan invariablemente de encubrir la presencia de niños combatientes en sus filas. Como consecuencia de ello, los acuerdos de paz no contienen ninguna disposición sobre esta categoría de ex-soldados, pese a la deuda que tiene contraída la sociedad con ellos por privarles, a una edad crítica, de oportunidades para un crecimiento emocional e intelectual normal.

Las medidas especiales necesarias para desmovilizar a los niños y reinsertarlos en la sociedad son casi siempre objeto de improvisación. Una primera consideración es la conveniencia de reunir a los niños combatientes con sus familias, siempre que sea posible encontrarlas, y localizar sus comunidades de origen. También debe ser prioritario que completen la educación primaria, y cuando los niños soldados no puedan integrarse en escuelas normales, deben organizarse clases especiales. Puede que con el tiempo los niños soldados hayan aprendido que la violencia es rentable, por lo que una reconversión efectiva para proporcionarles conocimientos profesionales forma parte de un proceso de aprendizaje que implica asimismo la ayuda psicológica y la readaptación.

Al igual que en muchas otras situaciones, las mejores soluciones están en el área de la prevención, y van desde el trabajo con gobiernos para que adopten y ratifiquen las disposiciones del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de los niños en los conflictos armados, hasta la investigación de denuncias o la negociación de acuerdos con grupos rebeldes que prohíban el reclutamiento de niños como combatientes o para otras funciones de apoyo militar.

#### ii) La reinserción y la reintegración

La licencia definitiva de los excombatientes depende por lo general del éxito alcanzado en el cumplimiento de otras partes de los acuerdos de paz. Al salir de las zonas de acantonamiento, normalmente los excombatientes se dispersan y son llevados a sus distritos de origen. A su llegada, deben ser presentados a los representantes del gobierno local y a las ONG que trabajen en la zona.

La ayuda inicial para la reinserción consiste normalmente en prestaciones destinadas a que los veteranos cubran las necesidades básicas: alojamiento, atención médica, comida, ropa, durante un periodo de tiempo que varía entre unos meses y dos años. La ayuda se entrega en forma de pagos en efectivo, o de vales o en especie; otra función importante de esta ayuda provisional es reducir la carga que los veteranos de guerra y las personas que tienen a su cargo suponen para las comunidades que los acogen. La composición del paquete de reinserción debe tener en cuenta el entorno cultural y los modos de subsistencia locales.

Aunque los pagos en dinero pueden proporcionar la máxima flexibilidad al mínimo coste, la elección del mecanismo que se utilice para entregar la ayuda a la reinserción y a la reintegración depende de las condiciones locales, como la existencia de oficinas bancarias. Cuando el apoyo se entrega en forma de pagos en efectivo, por lo general es mejor dividir la cantidad en varios plazos, con la opción de abonar anticipos para fines de inversión, y no desembolsarlo de una sola vez.

#### Recuadro 16. Desmovilización y reinserción en Uganda y Etiopía

Antecedentes En 1992, el gobierno de Uganda anunció la desmovilización y la reinserción en la sociedad civil de alrededor de 50.000 soldados. Con este fin se creó la Junta de Asistencia a Veteranos de Uganda. En Etiopía, después de varias décadas de conflicto armado y de catástrofes climáticas, el gobierno afrontó el reto de proporcionar ayuda a 3,5 millones de personas sin hogar. El plan incluía a los antiguos soldados y a las personas a su cargo, a los desplazados internos y a los refugiados que regresaban al país. Los excombatientes desmovilizados eran considerados un peligro en potencia para la seguridad, dados sus conocimientos militares y actitudes anárquicas adquiridos a lo largo de los muchos años de experiencia bélica. El gobierno etíope puso en marcha un programa a largo plazo para apoyar la reinserción de excombatientes.

En Uganda, el objetivo general es reinsertar a los veteranos mediante la creación de oportunidades de empleo en sus comunidades de origen y, en concreto, de pequeñas empresas ugandesas con capacidad para sostenerse por sí mismas en el sector del mantenimiento de carreteras. La creación de oportunidades de empleo de este tipo tiene como finalidad fomentar la reinserción social de los veteranos y facilitar su aceptación en la comunidad. El programa tiene también como meta que los veteranos y las personas a su cargo adquieran nuevas cualificaciones.

En Etiopía, uno de los objetivos principales es crear actividades que generen ingresos y empleo en cooperación con ONG y departamentos administrativos locales y regionales, basado en la creación de un "fondo abierto" para ayudar a las ONG, las asociaciones locales y los grupos de auto-ayuda populares, a participar en las iniciativas de reinserción. Se emplean varios tipos de intervención, como programas de alimentos por trabajo, trabajo remunerado, y la entrega de implementos agrícolas; también se imparte formación agrícola. El proyecto trataba asimismo de reforzar las estructuras económicas locales destruidas por la guerra.

#### Lecciones aprendidas:

En Uganda, la estrategia de ayudar a reinsertar a los veteranos en las sociedades locales, empleándolos en el sector de la rehabilitación y del mantenimiento de carreteras, obtuvo resultados prometedores, aunque el índice de participación de veteranos permaneció por debajo del 50 por ciento. En Etiopía, los resultados del proyecto indicaban que la reinserción

de excombatientes, mediante la creaci3n de oportunidades de empleo a corto plazo, ofrec3a una oportunidad para el entendimiento y la reconciliaci3n.

Cabe extraer algunas lecciones generales de esta experiencia:

La emisi3n de certificados de desmovilizaci3n no transferibles: garantiza que los veteranos tienen acceso a las prestaciones y reduce el riesgo de cometer errores con los destinatarios. El env3o continuo de informaci3n a los beneficiarios sobre oportunidades, limitaciones y tr3mites mejora de forma significativa la reinserci3n.

Los veteranos y sus esposas deben participar en el dise3o de las medidas de ayuda. Los donativos en especie deben satisfacer sus necesidades espec3ficas; el dinero en efectivo no debe entregarse de una sola vez, sino en plazos, y parte del mismo ha de entregarse directamente a las mujeres.

El acceso a la tierra y a los cr3ditos es vital para la reinserci3n de los diferentes grupos en la sociedad. Los mecanismos de microcr3dito en peque3a escala son importantes, pero deben complementarse con la orientaci3n profesional para garantizar una utilizaci3n eficaz de los fondos entregados.

La coordinaci3n central a cargo de un organismo provisional, equilibrado con la descentralizaci3n en las comunidades para su ejecuci3n, constituye una poderosa herramienta institucional. Las oficinas locales permiten: i) facilitar el acceso de los beneficiarios a las prestaciones del programa, y ii) que el gobierno haga el programa m3s sensible a las necesidades locales.

Es esencial que este tipo de ayuda no se perciba como algo indefinido. Hay que comunicar las fechas de finalizaci3n con claridad a los soldados en el momento de la desmovilizaci3n. Sin embargo, deben tomarse medidas especiales para prestar ayuda a largo plazo a ex combatientes con discapacidades graves.

Aunque el apoyo a la reintegraci3n suele centrarse en los excombatientes, siempre hay que tener en cuenta que existen tambi3n otros grupos que sufren problemas graves de reinserci3n en pueblos y familias tradicionales despu3s de un conflicto. Estos incluyen normalmente a las madres solteras, v3ctimas de violaciones o ni3as que han recurrido a la prostituci3n para sobrevivir. En las sociedades tradicionales, estas v3ctimas afrontan problemas especialmente dif3ciles para ser aceptadas a su regreso. En algunas sociedades, las familias rechazan a sus hijas no casadas. La reintegraci3n en estos tipos de situaciones debe incluir orientaci3n tanto para las v3ctimas como para las familias y las comunidades, as3 como formaci3n en los cuidados del ni3o, nutrici3n y educaci3n b3sica.

### c) Algunas lecciones aprendidas

Los excombatientes creen a menudo que merecen una atenci3n especial debido a sus sacrificios personales y a que han sufrido la peor parte de la guerra. Su capacidad para perturbar la paz merece que se preste atenci3n especial a sus necesidades. Por tanto, las circunstancias pol3ticas podr3an imponer la necesidad de conceder una ayuda desproporcionada a los excombatientes. Resolver el dilema de c3mo satisfacer demandas divergentes requiere pragmatismo y un juicio pol3tico ponderado.

Al mismo tiempo, los soldados de menor graduaci3n del ej3rcito o de las fuerzas rebeldes constituyen un grupo socialmente vulnerable que comparte muchas de las caracter3sticas de otras poblaciones desarraigadas por el conflicto. Enrolados a edad temprana, muchos tienen un nivel educativo bajo, pocos conocimientos que les sirvan en la vida civil y poca o ninguna

experiencia en el mercado laboral. Además, muchos de ellos tienen discapacidades físicas y psicológicas. El resentimiento contra los ex combatientes, a los que se considera responsables de la destrucción de la guerra, es también un impedimento para su reinserción en la sociedad civil.

La reintegración de los excombatientes en la vida civil suele producirse en condiciones de estancamiento económico, cuando escasean las oportunidades de empleo y el ámbito para las iniciativas empresariales es limitado. Dada la precariedad de las perspectivas económicas, el riesgo de que los soldados desmovilizados se vean arrastrados a actividades de carácter delictivo es elevado. Las indemnizaciones por licencia sólo son una ayuda a corto plazo y deben complementarse con programas más generales de apoyo a la reconstrucción económica. A largo plazo, sólo la reanudación del crecimiento económico ofrece una base real para la reintegración económica y social.

La experiencia ha demostrado que las indemnizaciones por cese por sí solas no pueden lograr una reintegración poco conflictiva de los excombatientes en la vida social. Hace falta también ayuda concreta en los ámbitos de la formación profesional, la certificación de conocimientos y la búsqueda de empleo. Para reducir al mínimo la polarización social, los programas de reintegración deben centrarse también en las comunidades en las que se reintegra a los ex-soldados, incluyendo los como parte de programas más generales destinados a ayudar a toda la población afectada por la guerra.

#### Recuadro 17. ¿Dinero por armas?

En la mayoría de las situaciones en las que se ha acordado el desarme del ejército regular o de las fuerzas guerrilleras, se suelen formular propuestas para recoger las armas que no se han entregado en el momento de la desmovilización de los soldados, ofreciendo una indemnización, en dinero en efectivo, a cambio de cada arma entregada. Se ha ensayado este tipo de planes de recompra de armamento en diversas situaciones. La experiencia demuestra que apenas son viables en el ámbito nacional o en gran escala. En primer lugar, es prácticamente imposible fijar un "precio de mercado" que pueda aplicarse en general a las armas, o al menos un precio que satisfaga a todos los ex-soldados y propietarios de armas. El precio de un arma es relativo y depende de demasiados factores, desde su posible uso individual con fines delictivos a la venta y el contrabando sistemáticos de armas a través de la frontera, destinadas a un movimiento rebelde de un país vecino. Los planes de recompra crean una demanda de armas que podría suscitar como reacción un aumento desmesurado de la oferta, legado del conflicto. Hacen falta esfuerzos más generales, que reflejen la cultura local, para fomentar el desarme voluntario a medida que aumente la seguridad.

Ofrecer dinero a cambio de armas ha funcionado bien en circunstancias más concretas, cuando existe un fuerte apoyo popular a estas medidas o cuando una organización no gubernamental o una iglesia puede administrar el plan de forma relativamente independiente respecto de influencias externas que afectan a la voluntad de las personas de deshacerse o no de sus armas.

#### d) Dispositivos institucionales

El diseño de los programas de desmovilización exige una estrecha cooperación entre los numerosos actores implicados, en la fase más temprana posible. Los militares deben identificar el número y rango de los combatientes que hay que desmovilizar y acordar con el gobierno un paquete de prestaciones a cambio de la desmovilización. Los donantes deben acordar con el gobierno cómo va a llevarse a cabo la desmovilización y la cantidad de apoyo que podrá

facilitar. Las ONG, que desempeñan a menudo un importante papel en la ejecución de estos programas, deben participar también en el proceso de planificación. Las expectativas de los soldados desmovilizados y las opiniones de las comunidades a las que van a regresar también deben verse reflejados en los programas.

La creación de una comisión mixta civil, semi-gubernamental, suele ser un buen mecanismo para orientar el proceso global de desmovilización y reinserción y para coordinarse con la comunidad de donantes. Los excombatientes necesitan también una organización especial que los represente y defienda sus derechos. El objetivo primario debe ser, sin embargo, ayudar a los veteranos, no crear una compleja estructura administrativa.

Otro elemento fundamental de cualquier plan de desmovilización y reinserción es la capacidad para supervisar y evaluar el programa, a fin de introducir los ajustes necesarios para que sea lo más eficaz posible para los destinatarios.

Cuando la desmovilización se produce como parte de un proceso de paz supervisado por las Naciones Unidas, a veces la operación de mantenimiento de la paz puede asumir la responsabilidad de coordinar la ayuda entre los donantes. En otros casos, es conveniente nombrar un organismo bilateral o multilateral para que se ocupe del proceso.

Además de los programas de desmovilización, es importante elaborar acuerdos para reducir el número de armas en la sociedad y gestionar la destrucción de los "excedentes". Por otro lado, a menudo también es prioritario reforzar la capacidad institucional para controlar las fronteras, una de cuyas finalidades será limitar el tráfico ilícito de armas, tanto hacia el interior como hacia otras regiones de tensión o conflicto.

e) Mejores prácticas identificadas La reinserción y la reintegración es un asunto que afecta a toda la familia: toda la ayuda que se facilite deberá dirigirse no sólo a los soldados, sino incluir a las personas a su cargo. Los programas que no tomen en cuenta el hecho de que muchos excombatientes tienen numerosas personas que dependen de ellos no lograrán cubrir las necesidades de los ex-soldados y podrán retrasar su reinserción en la sociedad. La reinserción y la reintegración es también un asunto comunitario:

cuanto más apoyo reciban los veteranos de los grupos de la comunidad, mayores serán las posibilidades de una reinserción rápida. Dado que las familias extensas son un apoyo importante para los soldados recién desmovilizados, hay que animar a los veteranos a que fijen su residencia en las comunidades donde tengan familiares. Sin embargo, es conveniente hacer una encuesta en las comunidades, durante la fase de planificación y sobre una muestra, para asegurarse de sus actitudes y de su capacidad para ayudar a los veteranos. En lo posible, deberán hacerse esfuerzos para sensibilizar a los líderes comunitarios en relación con los retos que afrontan los veteranos y sus familias, e informarles de las funciones que pueden desempeñar las comunidades locales para facilitar la transición a la vida civil. Los programas de rehabilitación a escala local pueden proporcionar una forma de ayudar a las comunidades que absorban un número importante de ex-soldados.

Los programas deben tener en cuenta las necesidades de los grupos vulnerables. Los discapacitados, los enfermos crónicos, los niños soldados y las mujeres requieren atención especial. Las combatientes y las esposas de los veteranos afrontan a menudo considerables dificultades sociales y económicas y podrán necesitar una ayuda específicamente dirigida a ellos.



#### f) Orientaciones clave para los donantes

Los programas de desmovilización, debido a sus grandes connotaciones políticas, pueden sufrir retrasos y modificaciones. A veces los soldados deben permanecer en zonas de reagrupamiento mucho más tiempo del previsto. Cuando el conflicto ha finalizado sin un vencedor claro, las presiones políticas para alterar los paquetes de prestaciones y los criterios de selección son especialmente fuertes. Pese a estas limitaciones, la planificación temprana de los programas de desmovilización puede ayudar a que sean más sensibles hacia los cambios políticos y evitar retrasos en la implantación del proceso de paz.

Los acuerdos de paz deben incluir medidas expresas para la implantación de programas de desmovilización. La planificación de la desmovilización y la reinserción debe comenzar mucho antes de que las tropas entren en las zonas de reagrupamiento y tener en cuenta la posibilidad de que se produzcan imprevistos y demoras. La disponibilidad de fondos de desembolso rápido cuya asignación sea flexible es también esencial.

En lo posible, el diseño de los programas debe basarse en encuestas sobre los conocimientos y aspiraciones laborales de los soldados, que habrán de ir acompañadas de las oportunidades de empleo y de formación en las comunidades a las que van a regresar. También debe explorarse la capacidad de adaptar programas ya en marcha a las necesidades de los excombatientes.

En ocasiones, los gobiernos que surgen después de largos periodos de guerra civil están ansiosos por consolidar su poder, recompensar a sus fieles y seguidores y aumentar su control prometiendo beneficios que no pueden dar. Las promesas incumplidas a los excombatientes corren el riesgo de generar descontento social. Los donantes deben ayudar a los gobiernos a diseñar programas que sean realizables y económicamente viables.

#### F. La retirada de minas terrestres

##### a) Principios y cuestiones pertinentes

En las últimas décadas, ha habido pocas consecuencias de los conflictos más traumáticas que las mutilaciones y muertes provocadas por las minas terrestres, sembradas muchas veces de forma deliberada y al azar. La gran mayoría de las víctimas son civiles inocentes que trataban de subsistir. Aunque son armas de guerra, las minas terrestres siguen constituyendo una amenaza mucho después de terminar el conflicto armado.

La extendida e impredecible amenaza para la seguridad que plantean las minas no desactivadas es un importante obstáculo para la reanudación de la vida normal y para el desarrollo económico, social y político. El sufrimiento humano causado por las minas terrestres se ha convertido, en la última década, en asunto de creciente preocupación para la comunidad internacional. Al afrontar las secuelas de una serie de guerras civiles, los organismos humanitarios se enfrentan a dos retos fundamentales:

a corto plazo, hacen falta recursos importantes para atender a las víctimas que necesitan atención médica y rehabilitación psicológica;

a largo plazo, la tarea de localizar y retirar las minas terrestres de todo el territorio afectado exigirá considerables esfuerzos y recursos, probablemente durante décadas, que habrá que detraer de unos recursos escasos que de otro modo podrán dedicarse a la reconstrucción y al desarrollo.

La cuestión fundamental, que se ha definido y debatido en los foros internacionales, es si la utilidad militar de las minas terrestres, en concreto de las minas antipersona, compensa las lesiones no intencionadas que producen inevitablemente a la población civil. Hasta el momento, las negociaciones no han llegado a una conclusión definitiva sobre las cuestiones relativas al ámbito de aplicación, la transferencia y la verificación, así como sobre diversos aspectos técnicos y económicos relativos a la producción y al uso de estas minas\*.

Un número cada vez mayor de países sostiene ya que son incontrovertibles las razones a favor de la prohibición de la producción, el comercio y el uso de las minas terrestres. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha pedido en reiteradas ocasiones la suspensión de la exportación de minas terrestres antipersona, y su Secretario General ha solicitado enérgicamente la introducción de una prohibición total del uso de estas minas. Paralelamente, el Proceso de Ottawa tiene como objetivo alcanzar un acuerdo internacional para prohibir las minas antipersona.

#### b) Necesidades y áreas de cooperación

En las situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, la retirada de las minas es a menudo una prioridad inmediata. El desminado y la sensibilización sobre la amenaza de las minas guardan relación directa con actividades de emergencia, debido a la necesidad urgente de salvar vidas, facilitar el acceso por tierra a puntos de distribución de ayuda y garantizar la circulación y la reinserción sin riesgos de los desplazados.

La retirada de minas también está vinculada a la transición de la ayuda de emergencia a la destinada al desarrollo y a la normalización progresiva de todos los aspectos de la vida nacional.

#### Recuadro 18. El coste de sembrar minas y del desminado

La fabricación y colocación de minas es muy barata, pero localizarlas y retirarlas es una tarea difícil y cara. Mientras que el coste medio de producción de una mina es de entre 10 y 20 dólares estadounidenses, los costes directos e indirectos de su retirada ascienden a entre 300 y 1.000 dólares por mina. Se calcula que retirar todas las minas sembradas en el mundo costaría, como mínimo entre 33.000 y 85.000 millones de dólares. Mientras tanto, el problema sigue aumentando, ya que continúan sembrándose minas terrestres a un ritmo más rápido que el de su retirada. Según los cálculos, se colocan más de dos millones de minas al año y se retiran alrededor de 100.000.

Una necesidad primaria es determinar el alcance del problema de las minas terrestres en el país de que se trate, mediante estudios de emergencia que proporcionen información básica sobre la magnitud del problema. Posteriormente, hace falta realizar encuestas detalladas para conocer la ubicación de los campos y de los tramos de carretera minados y las prioridades para las operaciones de desminado. Las características físicas de estas zonas y la densidad de minas son importantes para evaluar el posible uso de diferentes técnicas para retirar las minas. Otra necesidad prioritaria es el adiestramiento de personal del propio país para efectuar el desminado. Con independencia de la tecnología que se utilice en última instancia en las operaciones de desminado, debe existir un cuerpo de personal adiestrado en la retirada manual de minas y un cuadro de supervisores con experiencia práctica en esta tarea. En la mayoría de los casos se puede captar alumnos entre las filas del ejército y, donde se están desarrollando programas de desmovilización, la labor de desminado puede proporcionar empleo a los ex-soldados. Las mujeres y los niños, como agricultores y encargados de recoger combustible, son especialmente

vulnerables a las minas y hay que crear programas de educaci3n y de sensibilizaci3n sobre las minas destinados especialmente a ellos. Adem3s de aumentar la seguridad, esta educaci3n puede proporcionar oportunidades econ3micas y capacitaci3n a las mujeres, que muchas veces son las maestras tradicionales en la sociedad.

A menudo las encuestas preliminares para averiguar el alcance del problema de las minas y la formaci3n de personal nacional para los trabajos de desminado comienzan durante las operaciones de mantenimiento de la paz. En lo que respecta a la retirada de minas, un punto cardinal de las misiones de mantenimiento de la paz es que el desminado es responsabilidad de los organismos y del personal del propio pa3s. Aparte de informar de la existencia de campos minados, los contingentes extranjeros normalmente no participan en la se3nalizaci3n del per3metro de las zonas minadas ni en la retirada de las minas. Sin embargo, estos contingentes s3 pueden proporcionar f3cilmente instructores y crear centros temporales para capacitar personal en la teor3a y la pr3ctica b3sicas de la retirada de minas terrestres.

La selecci3n y el adiestramiento de supervisores ha de realizarse con cuidado, ya que los gestores y jefes de las labores de retirada de minas desempe3an un papel operativo clave. Las pr3cticas son esenciales, y hay que tomar medidas especiales para que las unidades de mantenimiento de la paz faciliten marcos operativos y oportunidades para que los nacionales adquieran esa experiencia pr3ctica. En general, las ONG especializadas en la retirada de minas pueden organizar programas de formaci3n y retirada de minas con rapidez y eficacia. Sin embargo, aunque inician de inmediato sus operaciones, las ONG no est3n, generalmente, en condiciones de llevar a cabo actividades en la escala que exige toda la magnitud del problema.

#### Recuadro 19. Municiones sin usar y armamento

En la mayor3a de los pa3ses donde se han sembrado minas terrestres existen tambi3n grandes cantidades de municiones de infanter3a sin usar, armamento y bombas sin detonar. Al igual que ocurre con las minas terrestres, el material militar susceptible a3n de uso y las municiones sin detonar constituyen una amenaza para cualquier persona que las mueva deliberada o accidentalmente, y para todo el que trate de rescatar las piezas halladas o de jugar con ellas.

La neutralizaci3n de este material militar exige t3cnicas diferentes de las que se emplean para retirar minas terrestres, aunque, por lo general, el personal encargado de la retirada de cargas explosivas adscrito a los programas de desminado puede ocuparse de la mayor parte de las categor3as de municiones de infanter3a y cargas de artiller3a. Sin embargo, los peligros causados por las cargas no detonadas siguen siendo un problema persistente en muchos de los pa3ses que participaron en las dos guerras mundiales, y la retirada de artefactos sin detonar la llevan a cabo, normalmente, unidades especializadas del ej3rcito o de la polic3a.

Cuando se emprenden operaciones de retirada de minas, las principales necesidades que surgen son, en primer lugar, c3mo proporcionar una base institucional a largo plazo para todas las actividades relativas al desminado; y en segundo t3rmino, c3mo financiar las operaciones de desminado a largo plazo. Limpiar de minas todo un pa3s es inevitablemente un esfuerzo costoso, y por lo general, no se puede fijar un plazo firme para alcanzar esa meta.

#### c) Algunas lecciones aprendidas

La ayuda internacional viene centr3ndose en crear una capacidad local para la retirada de minas con t3cnicas manuales, lo que a menudo exige mucha mano de obra y hace que la obtenci3n de resultados sea lenta. En parte, esto se debe a que las tecnolog3as militares m3s r3pidas para el

desminado, apropiadas para abrir brechas en las defensas del enemigo, no se han adaptado a las necesidades civiles, y a que hacen falta más ensayos para establecer las condiciones del terreno en las que pueden utilizarse con provecho.

Comprensiblemente, cuando se reciben informes diarios sobre heridos y muertos a causa de las minas terrestres, existe una considerable presión sobre todos los afectados para que actúen con urgencia. Como consecuencia de ello, se olvidan o retrasan demasiado a menudo los aspectos institucionales de las operaciones de desminado, que son claves para que sean sostenibles.

Las presiones para iniciar los programas de retirada de minas hacen aumentar con rapidez los riesgos de una preparación inadecuada. Si no se evalúa como es debido la magnitud del problema y no se identifica con antelación la ubicación de las concentraciones de minas, las opciones tecnológicas para el desminado podrán ser inadecuadas. Hay que prestar más atención a la productividad y a la rentabilidad de las labores de desminado. El reconocimiento manual del campo, que lleva mucho tiempo, metro cuadrado a metro cuadrado, puede complementarse con otras técnicas cuando la densidad de las minas sea baja y las condiciones topográficas lo permitan.

Con el tiempo, y una vez creada la capacidad nacional para la retirada de minas, las dimensiones sociales y económicas de esta labor exigen una atención creciente. Los objetivos humanitarios de la retirada de minas están íntimamente ligados al desarrollo, y afectan al transporte, a la producción agraria, así como a los sectores de la salud y de los servicios sociales. Las dimensiones políticas surgen con cuestiones relativas al uso de la tierra y a la selección de las comunidades beneficiarias. Por tanto, es fundamental que los mecanismos que se establezcan para tramitar y aprobar las peticiones de desminado incluyan un sistema transparente para evaluar las prioridades.

#### d) Socios y actores

Las ONG y los organismos de carácter humanitario figuran a la vanguardia de quienes hacen frente a los problemas generados por las minas terrestres. Desde el principio, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y las ONG se han hecho cargo de la rehabilitación física de las víctimas discapacitadas de las minas terrestres. Con la creación de centros ortopédicos y talleres para la fabricación de extremidades artificiales, han hecho una significativa contribución a la atención sanitaria nacional de muchos países. Estas actividades han llevado a varias ONG a ampliar el ámbito de su labor y a especializarse también en programas preventivos de sensibilización, en la señalización del perímetro de zonas minadas y en la retirada de minas.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA)\*\* es el designado para servir de centro para las labores de retirada de minas y viene desempeñando un papel destacado en la organización de programas de desminado y en el seguimiento de las actividades de formación iniciadas como parte de las operaciones de mantenimiento de la paz. El DHA ha dotado de personal a una Unidad especial de Retirada de Minas y ha abierto un fondo fiduciario para garantizar los recursos para el inicio temprano de operaciones de desminado que de otro modo podrían retrasarse. El DHA también está creando capacidad interna para proporcionar asesoramiento sobre todo lo relativo a las minas terrestres y, en concreto, sobre la elección de tecnologías para el desminado, en función de los diversos factores que influyen en la rentabilidad y la productividad de esta labor.

Una característica peculiar de la cooperación externa en el ámbito de la retirada de minas es la contribución realizada por las instituciones relacionadas con la defensa de varios países donantes. Esto es generalmente un legado de la participación anterior en operaciones de mantenimiento de la paz; los países contribuyentes siguen enviando personal militar para satisfacer las necesidades en materia de asistencia técnica de los organismos nacionales encargados de la retirada de minas, y recurren en parte a sus presupuestos de defensa para ello.

Desde sus respectivas posiciones estratégicas, el ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y UNICEF tienen un interés directo en la retirada de minas, y prestan apoyo económico a programas de sensibilización y desminado. Por su parte, la UNESCO ha desarrollado conocimientos especializados en la promoción de programas de sensibilización. Como norma general, el PNUD y la UNOPS tienen la misión de prestar ayuda en la fase de consolidación de instituciones, y realizan aportaciones generales para la gestión de las operaciones de retirada de minas y garantizan que los recursos que se dedican al desminado sirven también para alcanzar de forma eficaz metas sociales y económicas.

El PNUD complementa la labor del DHA proporcionando continuidad a las operaciones de desminado una vez finalizada la fase de emergencia. Dado que dispone de recursos básicos limitados para la retirada de minas, el PNUD necesita recaudar fondos de diversos donantes, mediante fondos fiduciarios o acuerdos para compartir costes. Incluso cuando los donantes bilaterales prefieren enviar su apoyo en especie, el PNUD desempeña un papel de coordinación general y estructura las contribuciones para que se respalden mutuamente.

#### e) Mejores prácticas identificadas

En concreto, a los donantes les interesa apoyar:

la realización de encuestas detalladas y tempranas sobre la presencia de minas, a fin de determinar la escala de las futuras operaciones y evaluar las posibilidades de las diferentes técnicas de desminado;

el lanzamiento de operaciones de desminado inmediatas, recurriendo a ONG especializadas, proporcionándoles los medios para equipar y desplegar a sus técnicos en desminado;

la creación, lo antes posible, de una capacidad local para retirar minas;

los esfuerzos gubernamentales para alcanzar acuerdos institucionales a largo plazo que integren los sistemas de información y verificación, las actividades de sensibilización y las operaciones de demarcación del perímetro de zonas minadas y de retirada de minas;

la implantación de una estrategia gubernamental para el desminado, incluidos los regímenes normativos diseñados para garantizar que dicha estrategia sea congruente con los planes nacionales para el desarrollo social y económico, así como con los fines humanitarios;

los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales destinados a atender a las víctimas de las minas terrestres, incluida la rehabilitación post-traumática y la capacitación para realizar tareas ocupacionales productivas.

#### f) Orientaciones clave para los donantes

Cuando se han sembrado minas en gran escala, la solución es costosa en recursos y en tiempo y hacen falta compromisos a largo plazo por parte de los donantes para ayudar a los países afectados a liberar de minas sus tierras.

Las formas de encauzar las aportaciones económicas al esfuerzo de desminado incluyen: i) los donativos en efectivo al Fondo Fiduciario del Secretario General de las Naciones Unidas de

Asistencia para la Remoción de Minas gestionado por el DHA; ii) contribuir a crear una capacidad de reserva de la ONU que pueda enviar con rapidez misiones de investigación, instructores, gestores y equipos para el desminado; y iii) contribuir a fondos fiduciarios o acuerdos de cofinanciación diseñados para financiar operaciones de desminado nacionales concretas.

Las pruebas efectuadas señalan que la aplicación de nuevas tecnologías podrá tener muchas perspectivas. La intensificación de las investigaciones destinadas a mejorar los actuales métodos de detección y a hacer más eficaz la retirada de minas podrá acelerar de forma significativa las operaciones de desminado, lo que tendrá beneficios incalculables en términos de costes económicos y sociales.

## Notas

\* NOTA DE LA EDICIÓN DE 1999 EN ESPAÑOL: la Conferencia de Ottawa alcanzó un acuerdo en 1997. \*\* NOTA DE LA EDICIÓN DE 1999 EN ESPAÑOL: actualmente la OCHA (Oficina para la Coordinación de la ayuda humanitaria).

## VI. Enfoques regionales para la prevención de conflictos y la construcción de la paz

### A. Principios y enfoques

El aumento de los conflictos violentos internos en los últimos años no sólo ha exacerbado los problemas socioeconómicos, medioambientales y de desarrollo, sino que también ha aumentado los riesgos de inestabilidad regional. La afluencia de refugiados pone de relieve la necesidad de perspectivas y respuestas regionales integrales a problemas como el nacionalismo étnico transnacional, la degradación del medio ambiente y la escasez de recursos. El enfoque centrado cada vez más sobre los conflictos internos no debe eclipsar el hecho de que en la mayor parte de las regiones persisten las tensiones interestatales, que exigen mejores respuestas de la comunidad internacional.

La prevención de conflictos exige a menudo abordar cuestiones tanto subestatales como regionales. Un reto clave para los esfuerzos externos de ayuda radica en el hecho de que el Estado es considerado tradicionalmente la expresión exclusiva de la unidad política y de la custodia de la seguridad nacional. La mayoría de las organizaciones internacionales y organismos bilaterales están preparados para dirigir sus programas de ayuda a los Estados, por lo que muchas veces tienen limitaciones para abordar con eficacia las dimensiones regionales del conflicto, tanto respecto a sus causas como a sus consecuencias.

La sensibilidad y desconfianza hacia la participación exterior adquiere mayor relevancia en situaciones de conflicto violento, y son los gobiernos post-coloniales los que tienen motivos especiales para resistirse a cualquier forma de ayuda de la comunidad internacional que pueda cuestionar aparentemente su soberanía y su integridad territorial como Estados independientes. Esto puede ser un grave obstáculo para la participación temprana y eficaz en la prevención de conflictos tanto de la ONU como de otros actores no regionales y quizá sea la justificación más convincente de que hay que trabajar para afianzar los enfoques regionales de la prevención de conflictos y de la construcción de la paz.

El hecho de que los conflictos internos producen generalmente inestabilidad en el ámbito regional significa que las estrategias eficaces para afrontar de forma dinámica situaciones de conflicto exigen un enfoque regional coordinado basado en un compromiso con determinados

principios comunes. El desarrollo de este conjunto de principios comunes es un primer paso esencial. Estos principios deben reforzar el compromiso de los Estados miembros con las normas vigentes definidas por la ONU y el derecho internacional, y basarse en los instrumentos regionales existentes.

El final de la Guerra Fría ha permitido a la ONU reafirmar su Carta en cuanto a promover el uso de organizaciones y acuerdos regionales como ámbito preferente de respuesta para la intervención y la gestión preventivas de los conflictos y las transiciones post-conflicto regionales. Paralelamente a esto, se ha producido un aumento de las iniciativas institucionales y de las reformas del mandato de diversas organizaciones regionales, como un reflejo de la evolución de los marcos regionales hacia el diálogo y la cooperación en materia de seguridad. La Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de la Unidad Africana (OUA), en concreto, han demostrado una renovada determinación para tratar de abordar los conflictos internos y el desarrollo democrático.

## B. Las dimensiones regionales de los conflictos

### a) Los conflictos intraestatales y la inestabilidad regional

Muchas graves tensiones intergrupales y desigualdades estructurales que, combinadas con la ausencia de mecanismos políticos efectivos, pueden generar luchas internas violentas podrán abordarse eficazmente con iniciativas regionales. La participación política, la descentralización y los acuerdos para compartir el poder, las garantías constitucionales y legales, y la reforma de la función de las fuerzas armadas son cuestiones cruciales que tienen una dimensión regional. En la esfera económica, será más fácil lograr la reconstrucción a largo plazo con pasos concretos hacia una mayor integración regional de los mercados. Además, la armonización de las normas y prácticas en materia de derechos humanos (especialmente en relación con los derechos de las minorías) entre gobiernos en el ámbito regional, puede contribuir en gran medida a la estabilidad y a reducir la posibilidad de que los eventuales rebeldes obtengan apoyo externo.

#### Recuadro 20. La respuesta a las iniciativas regionales: el control de armas en África Occidental

Muchas de las causas y de las consecuencias de la inseguridad interna, desde el tráfico ilegal de armas hasta las entradas masivas de refugiados, y los estallidos de bandidaje que pueden producirse tras unos esfuerzos fallidos de desmovilización, tienen fuertes dimensiones transnacionales y deben abordarse mediante la cooperación regional. Reconociendo este hecho, un grupo de países del África Occidental, entre los que figuran Malí, Burkina Faso, Chad, Costa de Marfil, Mauritania, Níger y Senegal, tratan, desde 1994, de desarrollar la cooperación en los ámbitos de la seguridad y la construcción de la paz. Las áreas concretas de cooperación abarcan los esfuerzos para armonizar las leyes y las normas nacionales sobre importación y venta de armas y de municiones, la promoción de la cooperación y del intercambio de información entre las autoridades aduaneras, así como la coordinación de los métodos de aplicación de la ley para acabar con el bandidaje y el contrabando.

Tras las esperanzadoras iniciativas adoptadas en Malí, donde se diseñaron estrategias específicas para abordar las cuestiones de la seguridad, la construcción de la paz y el desarrollo, se han iniciado esfuerzos similares en otras partes de la región. En noviembre de 1996, representantes de gobiernos, organizaciones regionales y expertos del exterior se reunieron en Bamako (Malí), bajo los auspicios del PNUD y de UNIDIR para estudiar las posibilidades de reforzar la cooperación en la subregión. Entre los prometedores enfoques que se debatieron

figuraron la mejora de la coordinación de las medidas de autocontrol sobre las importaciones de armas ligeras, la adopción de códigos de conducta para las relaciones civiles-militares, el desarrollo de una legislación armonizada y más enérgica sobre transferencias y posesión de armas, la creación de un registro subregional sobre suministros y transferencias de armas, y el refuerzo de la cooperación en relación con los controles de fronteras.

A menudo, las cuestiones en juego en un conflicto interno prolongado serán más destacadas e importantes para los vecinos inmediatos de un país que para la comunidad internacional en general. Los actores regionales tendrán muchas veces, si no siempre, tanto un interés inmediato como una apreciación más matizada de las opciones disponibles para hacer contribuciones externas eficaces. La comunidad internacional ha aprendido de la experiencia que, con frecuencia, la mejor forma de encauzar la participación preventiva multilateral en un conflicto interno es actuar a través de la organización o grupo regional pertinente.

Los enfoques regionales (ya sean grupos de contacto multilaterales especiales u organizaciones regionales) tienen la ventaja de que muchas veces permiten resolver las cuestiones de soberanía, al hacer participar a las autoridades del Estado en un proceso que es al mismo tiempo supraestatal y localizado. Con frecuencia, los gobiernos miembros de una organización regional se sienten menos amenazados por un proceso regional de compromiso coordinado por esa organización, que por la intervención de actores no regionales. Dichos enfoques regionales permiten también la participación de potencias intermediarias para facilitar el diálogo. Esto sigue el llamado "enfoque Sur-Sur", mediante el cual los países vecinos cooperan y ayudan en la construcción de la paz, la reconstrucción y la implantación de reformas. Sin embargo, hay que reconocer también que la imparcialidad de las organizaciones regionales y de los países vecinos a veces es cuestionable. En casos en los que hay luchas de poder regionales o temores hegemónicos, podrán ser más apropiadas las instituciones internacionales, más amplias, como canales para la respuesta y el apoyo internacionales.

Los procesos de construcción de la paz y de prevención de conflictos deben autosostenerse una vez que el apoyo de los donantes externos finaliza o vuelve a la programación normal para el desarrollo. Esto suscita la importante cuestión de la apropiación de los programas de paz, su arraigo en enfoques locales y regionales para la prevención y la gestión de conflictos y la continuidad del papel de las organizaciones locales y regionales en la creación y ejecución de programas. Si los programas de prevención de conflictos y construcción de la paz se basan en enfoques regionales, los donantes tendrán más probabilidades de garantizar efectivamente su viabilidad a largo plazo y su compatibilidad con las normas regionales. Por otra parte, los protagonistas suelen inclinarse a poner más énfasis en la continuidad de la participación en un proceso cuando éste es producto de sus propios intereses y preocupaciones.

#### b) El impacto de las poblaciones de refugiados en los países de acogida

Aparte de sus repercusiones políticas regionales, los movimientos en gran escala de refugiados tienen un importante impacto social y económico sobre los países de acogida. Desde el momento en que llegan, las necesidades de los refugiados compiten con las de los nacionales por unos recursos y bienes escasos, sean tierras, agua, leña, vivienda o alimentos. Su presencia supone inevitablemente una pesada carga para los servicios locales, y obliga a las autoridades del país de acogida a desviar energías y recursos de sus propios esfuerzos de desarrollo.

En muchos sentidos, la afluencia masiva de refugiados es, por tanto, un impedimento añadido para el desarrollo del país de acogida. Las repercusiones directas e indirectas pueden sentirse



mucho después de que los refugiados hayan retornado a su país de origen. Por ejemplo, los daños causados por la entrada repentina e imprevista de personas empobrecidas son muchas veces devastadores para el medio ambiente. Los problemas provocados por el consumo de madera para combustible y para construir alojamientos en zonas que ya son ecológicamente frágiles son especialmente graves. Sin embargo, el impacto de los refugiados sobre las zonas de acogida no es del todo negativo, ya que su presencia ayuda a menudo a generar actividades económicas, como comercio, y oportunidades de empleo y de ingresos, que pueden beneficiar a las poblaciones del país de acogida. No obstante, a fin de cuentas, estos beneficios apenas compensan las repercusiones negativas de la presencia masiva de refugiados durante largos periodos de tiempo.

Cuando los refugiados son del mismo grupo cultural y lingüístico que la población del país de acogida, es frecuente que la simpatía por su situación sea general. Cuando estos lazos son débiles, surgen con más facilidad las fricciones y el resentimiento. Un motivo común de descontento entre la población local, especialmente los más pobres, es que los refugiados reciban atención y servicios de los que carece la comunidad de acogida. Los organismos de ayuda deben tratar de promover un trato equitativo para los habitantes de las zonas de acogida, especialmente en esferas como la educación y la salud.

Cada vez se reconoce más el elevado precio que han de pagar los países de acogida, que a menudo están entre los países menos desarrollados, al dar asilo a los refugiados. Aunque la respuesta de los donantes ha sido hasta ahora desigual, existe en la actualidad una mayor conciencia de que la comunidad internacional debe ayudar a mitigar los efectos negativos de la presencia de los refugiados, especialmente cuando es prolongada.

En la mayoría de los casos, el asilo que ofrece el país de acogida no implica que la presencia de los refugiados no provoque tensiones políticas que afecten a las relaciones entre los países de la región. La consideración de los problemas del asilo y la repatriación es, en consecuencia, una gran preocupación regional que a menudo sólo puede resolverse dentro de un marco político regional.

#### Recuadro 21. Generar ingresos para los refugiados afganos en Pakistán

Más de tres millones de refugiados afganos, e igual número de cabezas de ganado, entraron en Pakistán huyendo de la guerra en su país de origen. Sus necesidades diarias de forraje, leña y agua produjeron considerables daños en las praderas y bosques paquistaneses, ya de por sí deteriorados, y su presencia en un número tan elevado sobrepasó las limitadas infraestructuras rurales del país de acogida.

El Proyecto de Generación de Ingresos para Zonas de Refugiados (IGPRA), que iniciaron el ACNUR y el Banco Mundial en 1984, se centró tanto en las necesidades económicas de los refugiados como en la reparación de los daños medioambientales derivados de su presencia.

Los principales objetivos del IGPRA fueron, entre otros:

- crear empleo y generar ingresos, tanto para los refugiados afganos como para las comunidades de acogida locales, mediante proyectos rurales que exigen numerosa mano de obra;
- reparar algunos de los daños materiales causados por los refugiados y su ganado en la infraestructura y en el medio ambiente; y crear infraestructuras duraderas para el país de acogida;
- preparar a los refugiados afganos para su reinserción futura en su país de origen a través de

cursos de formación práctica. Las actividades del programa se centraron en las siguientes áreas principales:

la reforestación y la conservación del suelo (producción de plantas de semillero, siembra, intervenciones en tierras degradadas, etc.);

la gestión de los cauces, del riego, de la canalización y de la protección frente a inundaciones; y

la mejora de las carreteras.

Durante un periodo de más de diez años, se implantaron cerca de trescientos sub-proyectos financiados por varios miembros del CAD, principalmente por medio de un fondo fiduciario administrado por el Banco Mundial, con un coste total de alrededor de 86 millones de dólares estadounidenses. Gran parte de esta labor ha tenido efectos positivos duraderos para el país de acogida, al atacar la erosión del suelo y los riesgos de inundación, y reducir la pérdida de tierras productivas y la presión sobre los bosques que quedan. Las nuevas carreteras y la mejora de las antiguas han mejorado el acceso a zonas aisladas y a los mercados urbanos.

C. Mejores prácticas identificadas a) Mecanismos regionales para la prevención de conflictos y la construcción de la paz

Los principios de la seguridad regional deben basarse en los principales elementos de la seguridad humana, incluido el Estado de Derecho, la justicia social, un desarrollo equitativo y sostenible, la protección de los derechos humanos fundamentales, el desarrollo económico y el diálogo y la reconciliación intergrupales. Los donantes deben procurar ayudar a las organizaciones regionales para que hagan cumplir los principios y compromisos internacionales establecidos.

Conjuntamente con esta orientación hacia la seguridad humana, los donantes deben animar a las organizaciones regionales a que desarrollen marcos integrales para la promoción de la prevención de conflictos y la construcción de la paz y deben orientar su apoyo a la creación de la capacidad para ayudar a las organizaciones regionales a actuar como puente entre la comunidad internacional y los Estados de la región. La disponibilidad de medios económicos y técnicos determina a menudo las actividades que pueden emprender las organizaciones regionales. Las áreas específicas de apoyo de los donantes deben incluir proporcionar los conocimientos técnicos necesarios para reforzar las comunicaciones y las capacidades logísticas.

Los organismos de desarrollo deben considerar también la posibilidad de prestar apoyo a regiones en las que existen aún pocos acuerdos eficaces para la prevención de conflictos y la construcción de la paz, como el nordeste y el sur de Asia. Se podría animar a asociaciones regionales emergentes como la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia (SAARC), centrada en la cooperación comercial y económica, a que aborden aspectos concretos de la seguridad regional y subregional (por ejemplo, los derechos de las minorías, los recursos compartidos y la creación de confianza en el plano militar).

Los organismos donantes pueden facilitar también un apoyo económico y técnico muy necesario a las ONG regionales y locales que participan en el desarrollo de enfoques regionales comunes en relación con los conflictos y la seguridad. Debe prestarse especial atención a mejorar la capacidad de las organizaciones nacionales y locales de mujeres con el fin de crear vínculos regionales que respalden el diálogo y la reconciliación. Además de ofrecerles el apoyo de la comunidad de donantes, hay que animar a las organizaciones regionales a que sistematicen la cooperación con las ONG regionales y locales.

b) La gestión regional de recursos naturales comunes y la prevención de conflictos

La creciente competencia por el acceso a recursos naturales comunes, como la tierra y el agua, puede animar a los grupos poderosos a hacerse con el control de unos recursos cada vez más escasos, y forzar a los grupos marginales o vulnerables a emigrar a zonas menos habitables, a menudo ecológicamente delicadas. Este proceso puede intensificar, a su vez, la presión sobre el medio ambiente y aumentar las posibilidades de tensiones sociales. En ciertas circunstancias, la escasez de recursos renovables, como las tierras de cultivo, los bosques o el agua, puede desembocar en disputas civiles en el seno de la comunidad o en el ámbito nacional y provocar suspicacias y tensiones transnacionales.

Para abordar los problemas relacionados con la gestión de los recursos naturales comunes de una región, muchas veces es necesaria una gestión conjunta, siguiendo algún tipo de régimen de cogestión de recursos. Este tipo de regímenes varían para adaptarse a la región geográfica en la que se aplican y pueden fomentar la gestión a largo plazo con enfoques cooperativos que implican a todos los interesados y reducir, por tanto, las posibilidades de conflicto. En general, cuanto mejor reconozca un régimen de cogestión de recursos a los principales interesados, más preparado estará para resolver los conflictos entre las partes.

Aunque tenga en cuenta de forma realista los intereses y la fuerza negociadora respectivos de las partes, un sistema de cogestión de recursos debe recurrir a las ideas y a los conocimientos científicos para encauzar el análisis de problemas y opciones. Además, ejerce un papel mediador al utilizar su capacidad de negociación para influir en las formas en que se enfocan las cuestiones y se respetan los intereses de todas las partes. Puede actuar en nombre de estas partes en el diseño de formas eficaces para hacer que se llegue a acuerdos que requieran del asentimiento general. Los sistemas de cogestión de recursos ayudan a quienes dictan las políticas nacionales a comprender mejor dónde intervenir para mejorar los resultados, recabar datos pertinentes y ponerlos a disposición de los interesados, y refuerzan la metodología y las teorías en las que se apoyarse para comprender los problemas del desarrollo.

Lo más importante es que la gestión de recursos debe basarse de forma creciente en datos sólidos sobre los cambios en la calidad y la cantidad de los recursos disponibles. Muchas veces compartir los datos de la investigación entre los interesados puede reducir la tensión y promover la idea de que la solución a un problema común radica en la cooperación en lugar de en el conflicto.

Las áreas específicas de apoyo de los donantes pueden abarcar:

- la transferencia de conocimientos y de competencia, incluidas las esferas de la formulación de políticas, la planificación y la toma de decisiones en el ámbito institucional;
- la transferencia de tecnología;
- el desarrollo de capacidad en lo relativo al medio ambiente; y
- la facilitación, la mediación y la coordinación.

#### D. Orientaciones clave para los donantes

En ocasiones los países vecinos tienen una fuerte motivación y una capacidad especial para contribuir a llevar a cabo con éxito programas para la consolidación de la paz y la reconstrucción. La capacidad de proporcionar asistencia y formación técnica apropiada, compartir experiencia sobre transiciones y reforma, y la familiaridad con las cuestiones y las comunidades regionales, son elementos que favorecen una mayor implicación de otros países de la región, siempre que también sean capaces de actuar de forma autónoma.

A los Estados y los organismos donantes les resulta difícil abordar la ausencia de un proceso de diálogo efectivo entre los actores estatales y subestatales, aunque quizá sea ésta la cuestión central para una intervención preventiva eficaz. Las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, de carácter regional y local, pueden ofrecer buenas oportunidades en este sentido. Los organismos donantes y las organizaciones regionales deben identificar a las ONG regionales clave que puedan actuar como puntos de contacto y de coordinación en la entrega de ayuda dirigida a la construcción de la paz por ONG locales sobre el terreno. Así pues, la aplicación de los enfoques regionales integrados a los conflictos podrá tener dos objetivos: trabajar con organizaciones y grupos regionales en el ámbito supraestatal, y hacerlo con ONG regionales y locales en el ámbito subestatal.

Los donantes deben promover iniciativas encaminadas a fomentar una mayor cooperación e integración económica regional, lo que no sólo contribuirá a ampliar los beneficios económicos locales, sino también a reforzar la confianza y la cooperación mutuas. Se podrá fomentar la cooperación "Sur-Sur" sobre cuestiones funcionales concretas en sectores específicos como medio para entablar un diálogo regional y crear una percepción integradora y compartida de que hay intereses comunes.

Los órganos subregionales que se forman para abordar cuestiones funcionales como el comercio o la gestión de recursos pueden servir en ocasiones de base para comenzar a abordar cuestiones de tensión o de conflicto regionales. Estos medios más indirectos de apoyar la prevención de los conflictos y la construcción de la paz pueden ofrecer vías prometedoras, especialmente cuando los esfuerzos se sostienen a largo plazo. Los donantes deben apoyar también la creación de mecanismos de toma de decisiones interestatales que incluyan específicamente un dispositivo para la resolución de disputas.

Las reservas y los flujos de recursos naturales rara vez están confinados dentro de las fronteras nacionales, y la experiencia más reciente ha demostrado la necesidad de revisar la práctica habitual de control administrativo exclusivo de instituciones estatales territorialmente diferenciadas. Los donantes deben fomentar y facilitar la creación de sistemas de cogestión de recursos para formalizar redes de relaciones bilaterales que conecten a Estados vecinos. Para que funcione un sistema de estas características, debe tener la capacidad de implantar un plan de gestión, lo que requiere un apoyo técnico y operativo que le dé credibilidad ante los Estados asociados.

Los enfoques regionales de la reforma del sector militar y de la seguridad deben basarse, en lo posible, en los conocimientos especializados de otros socios regionales en áreas como la desmovilización y la reinserción. Esto podrá adoptar la forma de intercambios intrarregionales de mandos militares y policiales para compartir experiencias sobre la mejora de su profesionalidad y reforzar el control ejercido por el poder civil.

#### Recuadro 22. El río Mekong: posibilidades de conflicto y cooperación regionales

El aprovechamiento cada vez mayor de los recursos de la cuenca del Mekong para promover las metas económicas de los Estados ribereños Tailandia, Vietnam, Laos, Camboya y China hace que las posibilidades de que surjan diferencias e intereses enfrentados plantee desafíos para el mantenimiento de la estabilidad en la región.

El considerable desequilibrio de tamaño y de poder existente entre los diferentes Estados suscita cierta preocupación entre los países más pequeños ante la posibilidad de caer bajo el dominio de las potencias mayores. Junto con un entusiasmo desigual por la rápida explotación

de los recursos de la región, existe un potencial de tensiones, en una región asolada por la guerra durante gran parte de este siglo.

La evolución de la situación política y económica en la cuenca del Mekong exige enfoques nuevos y flexibles para la gestión de los recursos. Estos enfoques deben incluir estrategias para garantizar que el desarrollo de los recursos es mutuamente beneficioso y que existen mecanismos eficaces para la resolución de disputas entre países. La Comisión del Río Mekong tiene buenas perspectivas de poder garantizar que el río se utilice de una forma equitativa y sostenible. La estructura de esta organización y el compromiso con la cooperación que la respalda le da posibilidades de asumir una importancia práctica y una autoridad moral considerables en la gestión de los asuntos regionales en el sudeste asiático.

Aun cuando las tensiones entre los Estados disminuyan, el potencial para que se generen conflictos entre grupos de interés sobre asuntos medioambientales y el uso y la distribución de los recursos puede aumentar. Estos nuevos ejes de conflicto incluyen: las tensiones étnicas derivadas de los modelos de uso de los recursos, es decir, entre los agricultores que periódicamente cambian de residencia y otros usuarios de estos recursos; las tensiones interregionales causadas especialmente por las disparidades en los ingresos y los conflictos entre las distintas demandas de recursos de regiones de un mismo país, a menudo agravadas por el acceso o la falta de acceso a los recursos del río; las divisiones sociales que surgen a menudo ante la ausencia de un sistema de aprovechamiento de los recursos bien definido; el cuestionamiento de los intereses mayoritarios derivados de la democratización y de la liberalización sociopolítica, por ejemplo, con el surgimiento de nuevas ONG o grupos de interés, que a menudo tienen vínculos transfronterizos.

Estos nuevos ejes de tensión y de inseguridad sugieren la necesidad de enfoques innovadores que promuevan la cooperación, la resolución de conflictos y la paz tanto dentro de la región del Mekong como más allá de ella. Puede que un enfoque exclusivo sobre los Estados nación no sea el más eficaz, al menos en ciertas áreas de conflicto.

Al mismo tiempo que se apoya el potencial de muchas organizaciones regionales del mundo en desarrollo, es preciso reconocer sus límites. Muchas de ellas tienen limitaciones económicas y son instituciones infradotadas con poca capacidad institucional o administrativa para proporcionar mecanismos generales e integrados para la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Los acuerdos regionales especiales (ad hoc) pueden ser también una vía eficaz para la prevención de conflictos. Esto parte del supuesto de que la meta en última instancia de propugnar enfoques regionales es la prevención de conflictos, y no la creación de instituciones en sí. Lo que importa es apoyar el instrumento más eficaz para abordar los conflictos, ya sea una organización intergubernamental formal, una ONG, una agrupación ad hoc o cualquier otra solución.

Los imperativos de la coordinación, del intercambio de información y de las funciones de los principales donantes y organismos son aplicables por igual a los enfoques regionales y a las situaciones nacionales. La coordinación puede ayudar en gran medida a las organizaciones o grupos regionales a determinar las prioridades de los programas, y podrá facilitar la elaboración (con una selección de ONG, instituciones financieras internacionales y organismos de donantes bilaterales) de las orientaciones generales para garantizar que la ayuda sea eficaz tanto en la prevención de conflictos como en la construcción de la paz y en términos de desarrollo. Esta coordinación entre los donantes, que es indispensable, exigirá a menudo cierta

subordinación de los objetivos en el ámbito nacional en favor de los objetivos regionales comunes. En algunos casos, los bancos regionales de desarrollo podrán actuar como órganos de coordinación de enfoques regionales integrados, así como iniciar programas para reforzar la creación de una capacidad regional. Además, los donantes podrán fomentar la puesta en común de capacidades y lecciones aprendidas, no sólo entre los Estados y los grupos no gubernamentales de la misma región, sino también entre diferentes organizaciones regionales.

Publicaciones realizadas por la Oficina de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, tras la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de 7 de julio de 1998.

Metodología de evaluación de la Cooperación Española. 1998-1999 (dos ediciones).  
Estrategia para la Cooperación Española. José Antonio Alonso (director), Gloria Angulo, Jaime Atienza y Raúl Gallardo. 1999. Disponible en Internet: <http://www.mae.es/estrategiace>  
Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres. 1998-1999 (dos ediciones). Disponible en Internet: <http://www.mae.es/igualdadcad>  
Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI. 1999. Disponible en Internet: <http://www.mae.es/conflictocad>  
Informe de evaluación nº 1/1998. El sector del cacao en Guinea Ecuatorial.  
Informe de evaluación nº 2/1998. Fortalecimiento municipal en Flores, Guatemala.  
Informe de evaluación nº 3/1998. Las Escuelas-Taller en Iberoamérica.  
Informe de evaluación nº 4/1998. El Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica.  
Informe de evaluación nº 5/1999. Programa de Cooperación Hispano-Peruano.  
Informe de evaluación nº 6/1999. El programa de erradicación del trabajo infantil en Iberoamérica.

Disponible en Internet: [http://www.mae.es/ipec\\_al](http://www.mae.es/ipec_al)

Si estás interesado en alguna de estas publicaciones, puede solicitarla a la:

Oficina de Planificación y Evaluación - SECIPI  
Ministerio de Asuntos Exteriores  
Plaza de la Provincia, 1  
28012 Madrid  
Fax: (34) 91 366 39 94