

## Estrategias para los países afectados por conflictos

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas se subraya acertadamente el papel crítico de la paz, la seguridad y el desarme como elemento fundamental para el bienestar humano y para erradicar la pobreza en todas sus formas (Naciones Unidas, 2000). Gran parte del grupo de personas más pobres del mundo vive en Estados frágiles en donde las tensiones étnicas o geopolíticas y la vulnerabilidad ante conflictos o desastres naturales regulares socavan los esfuerzos por conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Definimos a los Estados frágiles generalmente como aquellos países que están expuestos a tensiones naturales o creadas por el hombre que amenazan su capacidad de funcionar efectivamente y, en casos extremos, su misma existencia como Estados viables. Procedemos al examen de los países en riesgo regular de sufrir desastres naturales en el capítulo 11. En este capítulo discutimos las situaciones de conflicto.

El conflicto puede adoptar muchas formas. Puede ser latente o explícito; puede variar de casos aislados de violencia a una guerra civil a gran escala; puede cruzar las fronteras e implicar grandes movimientos de población. Como se discute en el capítulo 3, los estallidos de conflictos tienen una correlación muy negativa con los ingresos per cápita. Como promedio, los países pobres —incluso aquellos que no se hallan en una situación de conflicto— corren el riesgo de padecer conflictos en el futuro. Si un país de bajos ingresos tiene un 3% de riesgo de que se produzca un estallido de violencia en un año determinado, el efecto acumulativo apunta a más de cuatro posibilidades contra una de que se produzca un conflicto importante durante un período de 10 años<sup>1</sup>. Por consiguiente, no debería sorprender que de los 34 países pobres que están más lejos de alcanzar los objetivos, 22 se encuentren inmersos en un conflicto o están saliendo de él. Sin estrategias efectivas para prevenir los conflictos, un número importante de estrategias nacionales basadas en los ODM quedarán

desarticuladas a causa de un conflicto violento durante la fase de ejecución de los programas. En consecuencia, recomendamos que toda estrategia internacional o nacional para conseguir los Objetivos incluya un foco de atención en los conflictos y en su prevención.

Para muchos de los países frágiles, sino para la mayoría, los Objetivos de Desarrollo del Milenio pueden ser un instrumento poderoso para promover la estabilidad a largo plazo al ofrecer una visión de desarrollo coherente a largo plazo de la que actualmente se carece. Los Objetivos representan perspectivas de una educación digna, atención de la salud, acceso a infraestructura básica y liberación del hambre y la necesidad. Dada la relación positiva entre el crecimiento del capital humano y la creación de instituciones (capítulo 7), la existencia de riesgos extremos de conflicto no constituye una razón para abandonar las iniciativas de desarrollo. En todo caso, invertir en el desarrollo es un paso esencial para prevenir un conflicto<sup>2</sup>.

A fin de asegurar que la política de desarrollo toma en consideración los riesgos del conflicto y responde en consecuencia, se necesita adoptar varias medidas prácticas, tanto a nivel nacional como internacional. El Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (Naciones Unidas, 2004a) subraya los elementos clave de una respuesta internacional a una amenaza de conflicto, especialmente en los conflictos internacionales e internacionalizados. Apoyamos las recomendaciones del Grupo y centramos la atención en las medidas a nivel de país que ayudarán respectivamente a prevenir conflictos internos, poner fin al conflicto, y apoyar la transición a la paz en aquellos países que están saliendo de un conflicto.

### **Invertir en la prevención de conflictos**

Para prevenir los conflictos, los programas con incremento de escala basados en los ODM necesitan estrechar y no ampliar las divisiones étnicas, regionales o comunitarias existentes. En la práctica, los países deben asegurar la provisión equitativa de servicios e infraestructura a todos los grupos de la sociedad, incluidas las personas que se encuentran en regiones desfavorecidas, las minorías y aquellas personas con necesidades especiales, tales como los refugiados. Los principales proyectos en los países de riesgo deberían realizar evaluaciones regulares de las consecuencias de la paz y el conflicto, a fin de asegurar que no se exacerben las tensiones existentes y aumente el riesgo de conflicto.

Las medidas específicas que se adopten pueden minimizar los riesgos de estallido de un conflicto violento. En primer lugar, la creación de sistemas de alerta temprana de conflictos resulta esencial en las regiones vulnerables a un aumento de la violencia. Los elementos de los distintos sistemas de alerta diferirán según el contexto político, pero existen algunos principios de orientación para su desarrollo y uso. Deberían subrayar la reunión continua de indicadores de conducta (no los indicadores estructurales simplemente) para poner de manifiesto si la aplicación de estrategias basadas en los ODM está contribu-

yendo a un conflicto violento<sup>3</sup>. Deberían también vincularse con las instituciones regionales e internacionales que están observando la aparición de señales tempranas de aparición de un conflicto.

Para ser de utilidad, los sistemas de alerta temprana de los conflictos necesitan estar bien integrados con estrategias de respuesta. En el interior de los países, sus conclusiones deben integrarse con la labor de los gobiernos, particularmente los ministerios de finanzas y de planificación. En el plano internacional, los sistemas tienen que estar bien coordinados por conducto de la Secretaría de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, la prevención del conflicto debería estar apoyada mediante un diseño cuidadoso de estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM. Esto implica una particular atención a los grupos marginados, migrantes y personas desplazadas. Si las políticas que mejoran el crecimiento posiblemente produzcan o empeoren varias desigualdades regionales o étnicas, deberían efectuarse inversiones compensatorias en las zonas desfavorecidas, con medidas para facilitar la emigración a zonas con crecimiento más rápido, alentando los envíos de fondos. Instamos a los países a elaborar informes desglosados sobre el grado en que las distintas regiones o grupos de un país están progresando hacia el logro de los Objetivos, a fin de que puedan arrojar luz sobre las pautas de desigualdad que existen entre los grupos y ayudar a incorporar los aspectos de prevención de conflictos.

En tercer lugar, estructuras de toma de decisiones descentralizadas y participativas, con participación directa de las comunidades marginadas, pueden ayudar a reducir los riesgos de conflicto al proporcionar un espacio político en que dirimir las quejas y aspiraciones. Las organizaciones de la sociedad civil, especialmente los grupos de derechos humanos y los líderes de los pueblos indígenas, pueden tener una importancia central en la prevención del conflicto (capítulo 8). Pueden señalar alertas tempranas de la aparición de una crisis, servir como vehículos para comprender las raíces básicas, y actuar como intermediarios, facilitando contactos y diálogos entre los grupos contendientes y las comunidades afectadas. En el Brasil, por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil que representan a los afrobrasileños han centrado la atención gubernamental en la desigualdad social y han contribuido a desarmar un conflicto potencial. En la India, los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil han impedido a menudo la aparición de motines en muchas ciudades (Varshney, 2002).

En cuarto lugar, puede apoyarse la prevención de conflictos aumentando la transparencia en la corriente de las finanzas públicas, así como la responsabilidad por la manera en que se gastan o distribuyen los ingresos por parte del gobierno. Esto es particularmente importante en los países en que el volumen de ayuda necesita aumentar rápidamente de escala. Para los países que dependen de los sectores de extracción de minerales, la participación de la Iniciativa de transparencia de las industrias extractoras puede resultar útil. Países como Nigeria y Sierra Leona han acordado tomar parte en esta notable iniciativa.

Las empresas transnacionales tienen una responsabilidad especial en promover la transparencia cuando intervienen en países de bajos ingresos (capítulo 9). Mecanismos como el Pacto Mundial y las Normas sobre la responsabilidad de las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, de las Naciones Unidas, necesitan reforzarse en este sentido. La campaña “publique lo que paga” ha propugnado que todos los pagos efectuados a gobiernos extranjeros deberían publicarse como condición previa para privilegios tales como inscribirse en las principales bolsas de valores. Iniciativas multilaterales, como el Proceso Kimberley, para regular los conflictos sobre productos básicos también necesitan apoyo y expansión. Toda empresa que reciba pagos para entregar bienes o servicios relacionados con los ODM en países de alto riesgo debería recibir dichos pagos únicamente de conformidad con esas normas básicas. La responsabilidad penal de los empleados de las empresas debería ser invocada cuando las empresas internacionales sean cómplices en conflictos y violaciones de derechos humanos (Alston, 2004; Clapham, 2001).

En quinto lugar, las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM deberían incluir inversiones específicas dirigidas directamente a fortalecer la paz y la seguridad. Se necesitan medidas para reforzar la capacidad estatal, incluidas inversiones en justicia y seguridad. La capacitación de la policía y las fuerzas militares para proporcionar servicios públicos efectivos, responsables y basados en el respeto de los derechos, constituye de por sí una prioridad para la planificación del desarrollo (PNUD, 2002). La regulación adecuada de las armas también es importante. La integración de estos programas requiere por lo general una mejor coordinación entre los ministerios de desarrollo y defensa, tanto en los países afectados como en los países donantes (OCDE/CAD, 2004c).

### **Inversiones en países en conflicto**

Para los países en conflicto, un apoyo presupuestario en gran escala a los gobiernos resulta a menudo inadecuado, y las estrategias de asistencia deben orientarse hacia las necesidades locales. Los conflictos pueden afectar a las sociedades de distintas maneras, según su ámbito (por ejemplo, local en Uganda del norte, nacional en la República Democrática del Congo, o regional en Sierra Leona y Guinea), su naturaleza (genocidios, guerras de secesión, revueltas para alterar las políticas gubernamentales, intentos de golpe de Estado, o conflictos cuasicriminales dirigidos a conseguir el control sobre productos lucrativos), o según su duración (a corto plazo, intermitente o a largo plazo). En cada caso, las estrategias para los trabajos humanitarios y de desarrollo diferirán de manera importante. El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas no ha intentado esbozar las necesidades y estrategias específicas en todas estas situaciones diversas. En vez de ello, subrayamos algunas consecuencias compartidas por los gobiernos nacionales y la comunidad internacional.

La primera prioridad para los países en conflicto es ponerle fin. Los esfuerzos para conseguir los Objetivos no pueden separarse de la gestión del con-

flicto. La asistencia humanitaria es esencial para la supervivencia, a fin de que el pueblo pueda cubrir sus necesidades básicas de alimentos, ropa, atención de la salud, servicios y atención de salud reproductiva y seguridad contra la violencia sexual.

La consecuencia inmediata del estallido de un conflicto violento es, por lo general, un desvío de las finanzas gubernamentales hacia esfuerzos militares y, como mínimo, una perturbación de los servicios y la infraestructura básicos. En tales circunstancias, cortar la ayuda externa a los gobiernos puede tener consecuencias devastadoras para el desarrollo humano, de manera que estas decisiones deberían tomarse únicamente con la cautela más extrema. En la medida de lo posible, los organismos donantes deberían tratar de proporcionar la asistencia financiera y técnica basada en los ODM en curso, para mantener o restaurar la infraestructura básica y la provisión de servicios sociales, de manera que lleguen a los refugiados y a las personas en las zonas de conflicto sin empeorar la situación. Como los Objetivos pretenden remediar muchas de las mismas necesidades que trata de remediar el socorro humanitario —seguridad frente a las carencias, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad—, en la medida de lo posible se deberían orientar las actividades humanitarias hacia un mediano plazo, tal como se describe en los principios de la Iniciativa sobre las buenas donaciones humanitarias, establecida en 2003.

En algunos casos de guerra civil, rebelión y levantamiento, el Estado ya no es un actor creíble, al carecer de autoridad para ejecutar programas humanitarios o estrategias de desarrollo. En tales casos, el apoyo a los gobiernos puede empeorar el conflicto. Alguna asistencia para el desarrollo a largo plazo todavía puede ser factible, pero habrá que canalizarla por conducto de organismos multilaterales u organizaciones no gubernamentales, que sean consideradas como dignas de confianza e imparciales por todas las partes en el conflicto, y que no se conviertan en objetivo de grupos contendientes. Ello incluye la financiación de escuelas y maestros y la provisión de atención de salud primaria y acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento básico.

Otra primera consecuencia típica de un brote de violencia es el movimiento de personas: migración interna o movimiento transfronterizo. De los 175 millones de migrantes internacionales en 2000, casi 16 millones (el 9%) eran refugiados. Además, los desplazamientos internos debidos a los conflictos se calcula que han afectado a 25 millones de personas en más de 47 países sólo en 2002 (Comisión sobre la Seguridad Humana, 2003). Entre otros desafíos humanitarios y de desarrollo se incluyen la organización del asentamiento de estas personas, proporcionar seguridad para los grupos migrantes, asegurar el acceso a los servicios básicos de educación y de salud, y crear oportunidades para actividades productivas a largo plazo y la generación de ingresos. En muchos casos, los gobiernos nacionales simplemente no tienen la capacidad de proporcionar lo necesario a grandes contingentes de refugiados y desplazados internos, pero ello no significa que las necesidades de estos grupos puedan ser ignoradas. Es esen-

cial el apoyo internacional para ayudar a los gobiernos a identificar las maneras de subvenir a las necesidades económicas y políticas de estos grupos.

Una cuestión adicional importante en la mayoría de los conflictos es la necesidad de proteger a las mujeres y las niñas, que a menudo se encuentran en el epicentro de los efectos nocivos del conflicto. La violencia sexual como arma estratégica de guerra es una práctica muy extendida, como se ha comprobado en las recientes situaciones de conflicto en Bosnia, Timor oriental, Ruanda, Sierra Leona y Sudán. Las consecuencias incluyen una mayor prevalencia del VIH/SIDA, poblaciones desplazadas, la propagación de otras infecciones de transmisión sexual, aumento del tráfico de mujeres y niñas, y daños psicológicos duraderos. Mientras que sus parientes varones están combatiendo, las mujeres a menudo son las únicas responsables de cuidar a sus familias. También toman parte como combatientes activas en muchos ejércitos y grupos rebeldes. Los trabajos humanitarios y de socorro necesitan proporcionar servicios de salud básicos para las mujeres y las niñas, especialmente servicios y atención de salud reproductiva, y asegurarles protección frente a la violencia sexual.

### **Inversiones en países que están saliendo de una situación de conflicto**

Estadísticamente, los países que salen de una situación de conflicto muestran una tendencia del 44% a caer de nuevo en una situación de conflicto durante los primeros cinco años (Banco Mundial, 2003b). En tal situación de postconflicto, los países requieren medidas de política y de inversión, tanto por parte de los gobiernos nacionales como del sistema internacional, para evitar que vuelvan a la violencia. Algunos países disponen de estructuras institucionales adecuadas para gestionar un apoyo presupuestario en gran escala. Otros no tienen la misma fortaleza institucional y requerirán apoyo para reforzar su capacidad de administración pública y apoyo de proyectos para inversiones clave.

Se necesitan grandes inversiones para rehabilitar las zonas asoladas por la guerra, asistir a las poblaciones de refugiados, a las personas internamente desplazadas y a los excombatientes, así como para reconstruir la infraestructura básica, como carreteras, electricidad, escuelas y hospitales. Los sistemas de salud necesitan especialmente inversiones rápidas. Múltiples estudios realizados muestran en la actualidad que los impactos sobre la salud del conflicto continúan manifestándose mucho después de que cesan los combates. En Sierra Leona, por ejemplo, se informó que las tasas de mortalidad infantil eran de 303 fallecimientos por 1.000 nacimientos vivos, incluso cuando los combates se habían calmado (Comité de rescate internacional, 2001; Ministerio de Salud y Saneamiento, Sierra Leona, 2001)<sup>4</sup>.

Los países que salen de una situación de conflicto también necesitan inversiones mucho más amplias para reconstruir la capacidad administrativa general del gobierno. Varios países que salen del conflicto, incluido Mozambique, subrayan el papel crítico que tienen las inversiones en aquellos sectores que establecen los cimientos para una rápida recuperación y un crecimiento econó-

mico más rápido. Lo que se necesita en las primeras etapas de restablecimiento de la paz es el desarrollo de marcos de actuación a largo plazo, basados en los ODM, que se centren en la creación de oportunidades de generación de ingresos, servicios de atención de la salud, educación primaria y superior, y acceso a la infraestructura básica, como por ejemplo la vivienda y la electricidad. La asistencia humanitaria y la de desarrollo deberían considerarse como inversiones complementarias y, algunas veces, secuenciales, que juntas pueden ayudar a las poblaciones durante los conflictos y después de ellos.

Como las necesidades de salud son especialmente grandes en situaciones de conflicto y posconflicto, la Organización Mundial de la Salud ha tomado la iniciativa al proponer una estrategia con base en la salud para los países frágiles, especialmente aquellos que salen de una crisis (recuadro 12.1). Los servicios de salud posteriores al conflicto deben incluir tratamiento y cuidados para el VIH/SIDA, tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual, y servicios de apoyo social y psicológico a las víctimas de trauma (Naciones Unidas, 2002d). En el período inmediatamente posterior al conflicto, un apoyo temprano y sostenido de esta naturaleza resulta prioritario para un exitoso restablecimiento de la paz.

### Recuadro 12.1

#### Responder a las necesidades de salud en situaciones frágiles

Fuente: Nabarro, Colombo y Griekspoor, 2004.

Aunque algunos retrocesos y declives resultan inevitables al tratar los problemas complejos de los Estados frágiles, un enfoque coordinado y concreto, centrado en mantener las condiciones de salud sentará las bases para una recuperación gradual y, en última instancia, para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una estrategia realista debería establecerse a partir de los siguientes principios:

- *Centrarse en los elementos esenciales.* Las intervenciones deben centrarse primordialmente en proporcionar los elementos esenciales para la vida, incluido el acceso al agua, saneamiento, higiene, alimentos y nutrición, vivienda, seguridad, salud pública y control de las enfermedades, e información y servicios de salud sexual y reproductiva.
- *Integrar la salud en los esfuerzos de estabilización.* Las necesidades de salud tienen que recibir prioridad en el proceso general de estabilización de los Estados frágiles, a fin de garantizar que los servicios de salud continúen prestándose de manera segura y confiable incluso ante la presencia de cambios políticos y económicos.
- *Proporcionar un apoyo previsible y coordinado.* En la práctica, mantener la provisión de servicios de salud requiere una financiación estable y previsible. La financiación debería canalizarse por conducto de un instrumento de planificación único, amplio y basado en los resultados, que utilice puntos de referencia concretos y un sistema general de gestión y coordinación.
- *Reparar ahora, reformar después.* En períodos de inestabilidad o de rápido movimiento, mantener y reparar los sistemas de salud existentes es más importante que iniciar importantes reformas, que pueden perturbar el sistema de provisión de servicios precisamente cuando se necesitan con mayor urgencia.
- *Desarrollar capacidad de gestión.* Se necesitará una ayuda sustancial para desarrollar capacidad para una gestión y administración efectivas de los recursos.

Una sociedad en el postconflicto necesita centrarse en los modos de restablecer la paz y la seguridad para impedir volver de nuevo a la violencia. De nuevo en este contexto, apoyamos las recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, que ofrece una gama de respuestas internacionales para el restablecimiento de la paz, como una mayor coordinación por conducto de las Naciones Unidas, un fondo permanente para el restablecimiento de la paz de, al menos, 250 millones de dólares para financiar los gastos periódicos de los gobiernos emergentes, y programas críticos de los organismos en las esferas de rehabilitación y reintegración<sup>5</sup>.

A nivel del país, un elemento importante del restablecimiento de la paz es una estrategia exitosa para desmovilizar, desarmar y reinsertar a las tropas combatientes. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas está elaborando una estrategia de este tipo para inscribir a las personas, vigilar y controlar las armas confiscadas, desarmar a los soldados y capacitarlos para que ejerzan otras actividades. Estos esfuerzos necesitan una inclusión más sistemática de las mujeres excombatientes (Naciones Unidas, 2002d) y una mejor coordinación con la planificación del desarrollo en los contextos de postconflicto.

Se necesita un compromiso internacional mucho mayor para recoger y destruir las armas con posterioridad al conflicto. Con demasiada frecuencia, las armas confiscadas vuelven más tarde a ser distribuidas. Los distintos países necesitan reforzar las reglamentaciones civiles que rigen el tráfico de armas de tipo militar. Los países exportadores deberían adoptar códigos de conducta amplios, obligatorios e internacionalmente coherentes, a fin de regular mejor la venta de armas, reducir las probabilidades de una reventa y permitir que se lleve a cabo una vigilancia más transparente este tipo de transacciones.

Finalmente, a fin de prevenir la recaída de los países en el conflicto los gobiernos deben, por supuesto, tratar de remediar las quejas legítimas de su pueblo. Muchas de las quejas, aunque no todas, están vinculadas a condiciones de desarrollo económico o social. Pero para remediarlas se requieren estructuras políticas que recaben la incorporación de los distintos grupos, permitiéndoles hacer oír su voz y manifestar sus preocupaciones, a la vez que se trata de remediar sus necesidades. La sociedad civil, como encargada de manifestar el interés público, es a menudo un punto de partida crítico para la transformación social y debería prestársele apoyo cuando fuere necesario. Este papel de liderazgo de las organizaciones de la sociedad civil —que representan a las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y raciales, y los excombatientes— ha sido ejemplar para resolver los conflictos y propiciar una reconciliación en muchas partes del mundo, por ejemplo, en el Ecuador, los países del Río Mano y Filipinas. Pero las organizaciones de la sociedad civil no pueden tener éxito si están aisladas. Una estrategia sostenible de prevención de conflictos requiere el compromiso combinado de gobiernos nacionales y locales, la comunidad internacional y la sociedad civil para resolver conflictos de larga data e impedir su resurgimiento.