



Trabajar con socios difíciles: la promoción del desarrollo en los Estados frágiles

José Manuel Albares *

Tema: La paz y la seguridad de ciertas regiones están amenazadas, paradójicamente, no por la presencia de un Estado especialmente fuerte, sino, todo lo contrario, por un Estado frágil y en colapso. La comunidad internacional debe actuar con una visión de largo plazo en estas zonas grises

Resumen: La ausencia de una estructura estatal capaz de mantener un Estado de derecho permite la existencia de abuso de poder, falta de legitimidad de las instituciones y corrupción que derivan fácilmente en conflictos civiles que pueden desbordar a toda una región. Ante la existencia de un Estado frágil o en colapso, la comunidad internacional debe mantenerse sobre el terreno. La dificultad reside en cómo hacerlo en un entorno en el que los canales habituales de ayuda y cooperación no funcionan. Es necesario encontrar respuestas alternativas a través de un enfoque global, un modelo de programación lateral que incluya la dimensión regional, y una coordinación reforzada entre donantes.

Análisis:

¿Qué es un socio difícil?

El desarrollo requiere de la voluntad política de luchar contra la pobreza, al servicio de la cual se sitúan la ayuda financiera y técnica que ofrecen los donantes. La capacidad del gobierno de un país para aceptar ese compromiso con sus ciudadanos es fundamental para su propio desarrollo. Sin duda, lo anterior está en función del tipo de gobierno en un país determinado, de la atención que preste a los intereses de los más desfavorecidos y de la solidez de la estructura administrativa de dicho Estado.

La realidad nos indica que existen casos en los que el Estado carece de la capacidad antes descrita. Y si a la falta de capacidad le unimos la falta de voluntad política para avanzar en el desarrollo de un país, nos encontramos con una ausencia de gobernabilidad. Si el Estado renuncia a la gobernabilidad de su población y territorio, veremos aparecer abuso de poder, falta de legitimidad de las instituciones y corrupción. Elementos todos ellos que pueden desembocar fácilmente en un conflicto civil.

El caso más grave de la situación anteriormente descrita es lo que se denomina Estados frágiles o en colapso. Casos en los que la estructura estatal sólo existe nominalmente y, por lo tanto, la autoridad para imponer un Estado de derecho y un orden político consecuente no existe. Así, la violación de los derechos humanos, la represión política y la corrupción generalizada pasan a ocupar el espacio que ha dejado libre el Estado de

* *Diplomático, Delegado español en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE*

derecho. Estas situaciones no sólo imposibilitan el desarrollo económico y social de estos países y cualquier esfuerzo de lucha contra la pobreza, sino que además minan la confianza de la comunidad internacional en el futuro de estos países para trabajar conjuntamente. Más grave aún, en caso de conflicto civil, lo que es un problema nacional puede muy fácilmente desestabilizar toda una región a través del flujo de refugiados, el contrabando o el tráfico de armas transfronterizo.

La verdadera novedad de estas situaciones es que la amenaza para la paz y la seguridad regional no se debe, como ha sido tradicional, a la presencia de un Estado especialmente fuerte y dominante en una región, sino todo lo contrario, a la debilidad e incluso inexistencia de una estructura estatal.

Éste ha sido el caso de Somalia, en el que el colapso del Estado dejó el campo libre a los señores de la guerra, el de Haití, en el que los derechos de los ciudadanos no tenían ninguna garantía respaldada por su Estado, o el de Afganistán, cuyo Estado sirvió como santuario a terroristas internacionales. Otros casos, como la República Democrática del Congo, uno de los núcleos principales del tráfico de diamantes y de armas, Sierra Leona, Liberia, Ruanda o Burundi dan una idea de cómo la desaparición y, en ocasiones, el simple debilitamiento de un Estado puede arrastrar a toda una región a una fuerte inestabilidad e incluso a una violencia permanente. Sin duda, este efecto de contaminación en el plano regional es uno de los elementos más graves del debilitamiento y el colapso de estos Estados. Ante esta situación, la peor solución es abandonar a estos países a su suerte ante las dificultades y los riesgos inherentes a su situación. Un Estado no es frágil *per se* sino que se fragiliza poco a poco. Así, algunos países asiáticos o iberoamericanos presentan alguna de las características de un Estado frágil sin llegar a la situación antes descrita. Por lo tanto, no pueden considerarse Estados frágiles. Sin embargo, un incremento de las dificultades en esos países puede convertirlos en algún momento futuro en auténticos Estados frágiles o en colapso, que de alcanzar una gravedad extrema, podrían afectar a toda la región. Por eso hay que mantenerse sobre el terreno cuando las cosas empeoran. Hay que evitar que un Estado se convierta en frágil. Si esto ocurre, hay que prevenir que se colapse y si aún así sucede, hay que intentar controlar el impacto regional. Cabe, eso sí, preguntarse cómo se puede ayudar más eficazmente en unos países donde los canales habituales de colaboración no funcionan.

Trabajar en un entorno difícil

En las situaciones descritas más arriba debemos, más que nunca, intentar mantener nuestra cooperación, tanto para evitar la extensión de un conflicto nacional a nivel regional, como porque abandonar a estos países a su suerte sería castigar doblemente a su población. Sin embargo, es evidente que los planteamientos clásicos y los canales habituales para trasladar la ayuda no tienen fundamento en Estados frágiles. Los propios mecanismos de actuación de los grupos dominantes en esas situaciones hacen inútil cualquier esfuerzo de reforma. Además, la voz de los más desfavorecidos no puede hacerse oír ya que las instituciones fundamentales para ello no cumplen los requisitos necesarios.

Para enfrentarse a estas situaciones, es vital que los donantes sobre el terreno adopten una posición común. Sin un análisis compartido de las causas del debilitamiento del Estado y de los medios para fortalecerlo, no será posible trabajar conjuntamente. A su vez, la segunda gran dificultad en este tipo de situaciones es el hecho de tener que trabajar a favor del desarrollo a largo plazo con programas que no pueden ser más que de corto plazo. Frecuentemente, la primera y necesaria respuesta a las situaciones creadas por los Estados frágiles es la ayuda de emergencia. Facilitar mantas, tiendas de campaña y alimentos a la población es algo vital. Lo difícil es cómo unirlos con el desarrollo a largo plazo: la reconstrucción de infraestructuras, el reforzamiento

institucional o la reintegración de niños-combatientes a la sociedad civil.

Por todo lo anterior, es necesario coordinar la programación de la ayuda en torno a una serie de objetivos limitados y realistas. Estos objetivos deben buscar iniciativas posibles desde un punto de vista político, susceptibles de dar resultados rápidos y tangibles y que favorezcan, al mismo tiempo, la continuación de las reformas necesarias con un cierto horizonte de medio o largo plazo. Uno de estos objetivos debe ser siempre el de mantener los servicios sociales básicos para los pobres. Australia, por ejemplo, ha logrado con éxito dirigir su ayuda humanitaria en las Islas Salomón hacia la ayuda médica de emergencia a través de Cruz Roja. Y ello con el objetivo de preparar el terreno e insertarse en un programa de ayuda a largo plazo en el sector de la salud del mismo Estado. Por último, y para mantener un criterio común en la comunidad internacional, debe establecerse un sistema de seguimiento y evaluación sólido que permita, de manera consensuada, ir pasando de una fase a otra hasta la consolidación de una mínima estructura estatal.

La mayoría de las situaciones de Estados frágiles en colapso están asociadas con conflictos y violencia. Por ello, es recomendable integrar sistemáticamente mecanismos de prevención de conflictos en los programas de desarrollo y unir la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo. Si realmente la situación de violencia es tal que no podemos hablar de un Estado propiamente dicho, el reto verdadero será el de encontrar canales de distribución de la ayuda. Para ello, los donantes pueden apoyarse en estructuras paralelas al Estado que prestan servicio (ONG locales, organismos autónomos de servicios públicos, autoridades regionales o locales). No obstante, si los donantes se deciden por esta solución, deben tener claro que esto no puede ser más que una solución transitoria para casos concretos y extremadamente graves de colapso de un Estado. Existe el riesgo de un impacto negativo por lo que puede entrañar de desequilibrio regional o de fortalecimiento de una autoridad independiente al Estado y, en última instancia, de debilitamiento del propio Estado.

En estos contextos sociopolíticos, las agencias de Naciones Unidas o la propia Unión Europea, especialmente si tiene ya implantación en el terreno, pueden jugar un papel fundamental para la distribución de la ayuda y para la armonización de criterios y opiniones entre donantes ante estos casos.

Respuestas a situaciones difíciles

En un escenario en el que los gobiernos son débiles y disfuncionales, la economía está colapsada y las sociedades altamente polarizadas, y con la posibilidad de un conflicto latente, existe la tentación para los donantes de abandonar estos Estados a su suerte. Dado que la amenaza para la paz y la seguridad regional es demasiado grande como para hacerlo, se deben encontrar fórmulas que permitan a España y al resto de los donantes continuar cooperando con un Estado que desde muchos puntos de vista sólo lo es de manera nominal. La respuesta que distintos donantes bilaterales, así como la Unión Europea, el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) o el NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*), han dado a estas situaciones han sido analizados recientemente en el Foro sobre eficacia de la ayuda en Estados frágiles que ha tenido lugar en Londres el pasado mes de enero. Del análisis del anterior epígrafe y de las conclusiones de este foro se deduce que las respuestas observadas ante estas situaciones deben seguir cuatro grandes ideas: un enfoque global, un modelo de programación lateral, una coordinación reforzada entre donantes y un enfoque regional a toda su acción.

Por otra parte, podemos clasificar los escenarios en Estados frágiles a los que los donantes se han enfrentado hasta ahora en cuatro grandes grupos: (a) situaciones en las que el país receptor ejerce un fuerte liderazgo; (b) situaciones en las que un donante

ejerce el liderazgo; (c) situaciones de liderazgo débil del receptor frente a múltiples donantes; y (d) los socios más difíciles.

(a) Situaciones en las que el país receptor ejerce un fuerte liderazgo

Éste ha sido el caso en Afganistán y Timor Oriental. En ambos casos lo más importante ha sido la armonización entre donantes. El presupuesto estatal ha sido, de por sí, un referente y un motor para la coordinación entre los donantes y el receptor en estos casos.

En Afganistán el gobierno de transición insistió desde el inicio en desempeñar el liderazgo en el diseño de la estrategia política. Este liderazgo se ha expresado en el control del proceso presupuestario y del diseño de programas y proyectos, para lo cual el PNUD apoyó al gobierno afgano para que tuviera capacidad de coordinar la ayuda exterior. Esto ha dado como resultado la Unidad de Relaciones Exteriores y del Presupuesto de Desarrollo de su Ministerio de Economía que se centra en integrar la ayuda externa en el presupuesto nacional. Así, tras el Acuerdo de Bonn entre donantes se creó un fondo multilateral que paga los sueldos de funcionarios afganos sin prejuzgar sus políticas. El mecanismo se completa con la donación del Banco Mundial que permite que allí donde el gobierno siente que no tiene capacidad suficiente puede contratar auditores o colaboradores internacionales que le ayuden. Aún así, todavía quedan importantes cantidades de ayuda gestionada directamente por los donantes que quedan fuera de este sistema y algunos de los programas clave del gobierno afgano no encuentran financiación suficiente.

En el caso de Timor Oriental un órgano cuasi-político y representativo, el Consejo de la Resistencia Nacional Timorena, guió las prioridades nacionales en la fase inmediata al conflicto. Una docena de donantes se alinearon rápidamente con esas prioridades creando un fondo multilateral que se ha convertido en un apoyo presupuestario general y que representa el 40% del total de la ayuda que recibe Timor.

(b) Situaciones en las que un donante ejerce el liderazgo

Éste ha sido el caso del Reino Unido con una fuerte presencia militar en Sierra Leona o de Australia a través de la presencia de sus autoridades migratorias en Nauru y las Islas Salomón. En estos casos lo que se ha producido es un alineamiento *de facto* entre las políticas del receptor y las del donante. En los casos señalados esto se concretó a través de un apoyo presupuestario global de un solo donante para evitar el colapso del receptor, produciéndose un alineamiento del donante con el presupuesto nacional del receptor. El caso australiano en Nauru y las Islas Salomón supuso incluso el situar personal técnico australiano en puestos directivos de la administración, llegando a tomar decisiones sobre el ritmo y la naturaleza de las reformas a introducir.

En cierta medida, éste fue también el modelo seguido, en un primer momento, por la misión de Naciones Unidas en Timor Oriental. La Autoridad de Transición de Naciones Unidas supuso que durante un período de tiempo Naciones Unidas ocupaba puestos políticos clave en la estructura gubernamental de Timor Oriental. Esta solución tuvo la salvedad de que Naciones Unidas decidió que estas personas no podrían representar al gobierno de Timor en reuniones internacionales, convirtiéndoles así más en altos funcionarios que en políticos.

(c) Situaciones de liderazgo débil del receptor frente a múltiples donantes

Éste es el caso en Nepal, Camboya, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo. En estas situaciones, se plantean dos preguntas. Por un lado, en qué medida pueden los donantes trabajar conjuntamente según las prioridades del receptor. Por otro lado, cómo podrían trabajar los donantes para facilitar el liderazgo del receptor en su propio desarrollo.

Así, en Nepal y en Camboya encontramos aún una multiplicidad de donantes que quieren obtener resultados específicos para sus proyectos y no desean que estos pierdan su visibilidad nacional. A su vez, receptor y donantes no comparten ni objetivos ni prioridades de desarrollo. En ambos encontramos que el modelo actual crea frustración en ambas partes y establece una relación muy compleja entre los donantes y la administración de esos dos países. En el caso de Camboya se ha firmado un plan de acción global de armonización y alineamiento entre donantes para sentar las bases de una futura coordinación.

En la República Centroafricana el modelo seguido es el de una misión conjunta de Naciones Unidas y el Banco Mundial que será la base de un marco de resultados para la transición, una especie de hoja de ruta para donantes y receptor con objetivos y prioridades a corto y medio plazo. Esto es, justamente, lo que ni en Nepal ni en Camboya se ha conseguido aún.

Por último, el caso de la República Democrática del Congo ofrece el peor escenario de esta categoría. Encontramos un nivel muy bajo de apropiación por parte del receptor de su propio desarrollo y de diálogo político con los donantes. Todo ello resulta en una falta de liderazgo que integre una estrategia de desarrollo social y económico a la visión política y de seguridad de la etapa de transición.

(d) Los socios más difíciles

En esta categoría encontramos dos tipos de situaciones. Una, países con regímenes ilegítimos o no democráticos o que incluso no mantienen relaciones diplomáticas con algunos donantes o escogen aislarse internacionalmente, como Myanmar y Corea del Norte. Otra, países en conflicto o fuertemente inestables donde se busca más la estabilidad que el desarrollo a largo plazo, como Burundi y Angola.

En Myanmar, la desconfianza entre el gobierno y los donantes impide cualquier acuerdo en torno a las prioridades de desarrollo. Incluso entre donantes hay diferencias sobre el diálogo político que se debe o puede tener con este país. El único elemento de esperanza son las misiones de las instituciones financieras internacionales que permiten tener conocimiento de las condiciones sociales, económicas y políticas en ese país y ofrecen una puerta para reforzar la confianza entre Myanmar y la comunidad de donantes. La situación en Corea del Norte es aún más grave. No existe prácticamente diálogo entre el gobierno y la comunidad de donantes. Sin embargo, la Organización para el Desarrollo Energético en la Península de Corea (KEDO), a la que pertenecen doce miembros de la Unión Europea y que pilota el gobierno norcoreano, podría ser la base de un marco multilateral futuro para la reconstrucción de la economía norcoreana. Esta organización, pensada para suministrar crudo y crear un reactor de agua en Corea del Norte, es por el momento la única base de diálogo con el gobierno norcoreano.

Angola y Burundi presentan dos ejemplos diferentes de por qué los donantes no consiguen coordinarse en países realmente difíciles. En el primer caso, Angola es un país rico en recursos naturales y por lo tanto no dependiente de la ayuda externa. Lo anterior hace que el gobierno angoleño rechace dialogar con los donantes sobre las prioridades de desarrollo. Ante la situación anterior, muchos donantes tienen dificultades en aceptar los objetivos políticos y los planes de desarrollo angoleños. En el caso de Burundi, son los propios donantes los que rechazan armonizarse al no querer informarse puntualmente de las cantidades que recibe Burundi de cada uno de ellos.

Finalmente, Sudán puede ofrecer una respuesta a las situaciones anteriores. La complejidad étnica e histórica, las diferentes estructuras de gobierno, los altos niveles de pobreza y la limitada capacidad para organizar la ayuda internacional le convierten en un socio extremadamente difícil. Sin embargo, los donantes aceptan apoyar

coordinadamente la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Sudán si se verifica el Acuerdo de Paz. Se va tan lejos como aceptar oficinas conjuntas de donantes en el Norte y en el Sur o conseguir que los donantes se especialicen en ayuda a ciertos sectores sin solaparse. Es decir, incluso en esa situación es posible la coordinación entre donantes y la armonización con las prioridades del receptor.

Conclusión: El conflicto nacional de un Estado frágil o en colapso puede derivar rápidamente en un conflicto regional y en una amenaza para la seguridad global. Así, la amenaza que constituye al-Qaeda se instaló en Afganistán tras décadas de conflicto armado y de debilitamiento y ausencia de un Estado digno de tal nombre. En estos casos especialmente graves y violentos los donantes tienden, como primera inercia, a reducir su cooperación o incluso a abandonar a estos Estados. Los riesgos para sus cooperantes, la dificultad para evitar el mal uso de los fondos destinados a esos países y la impopularidad de dialogar con gobiernos o grupos que no están comprometidos con el desarrollo de sus pueblos son razones que impulsan al abandono. Sin embargo, la comunidad internacional no gana nada retirándose de estas áreas. Tarde o temprano tendrá que volver, salvo que lo hará con fuerzas militares para imponer una incierta y costosísima paz. Por eso, hasta en los casos más graves y complejos hay que mantenerse sobre el terreno encontrando nuevos canales.

Además, el colapso de un Estado presenta tres implicaciones mayores, tanto para la seguridad como para el desarrollo regional: (1) los actores con los que los donantes y la comunidad internacional tienen que tratar son actores no estatales con agendas e intereses distintos de los que tradicionalmente tienen los Estados; (2) cuando se trata con Estados se puede asumir un mínimo de predictibilidad –los actores no estatales son impredecibles con frecuencia–; y (3) las amenazas a la paz y a la seguridad que provienen de Estados frágiles o en colapso son especialmente complejas porque no pueden evitarse empleando exclusivamente medios militares.

En última instancia, los procesos de reconstrucción son especialmente largos y complejos, lo cual casa mal con la inmediatez de la acción internacional. Cada vez más, encontramos regiones en el mundo que están siendo internacionalizadas o transnacionalizadas por la falta de efectividad de los Estados que las ocupan. Así, en regiones como los Balcanes o los Grandes Lagos, es la comunidad internacional la que garantiza o ha garantizado tareas claves de un Estado incluida, en ocasiones, la seguridad. Esta situación no es sostenible a largo plazo para un número creciente de países. Por eso, a pesar de ser una solución compleja y lenta, la apuesta por el desarrollo a largo plazo es la única solución eficaz de la comunidad internacional frente a los Estados frágiles o en colapso. Ante una tarea de tal envergadura y complejidad la coordinación entre donantes, una cuestión de voluntad política, es la única garantía de éxito. La coordinación evita solapamientos y despilfarro entre los donantes y ayuda a situar al receptor en el centro de la estrategia de su propio desarrollo. En definitiva, la coordinación supone asegurarse de que todos los recursos disponibles se dirigen de la manera más eficaz posible al desarrollo de un Estado.

José Manuel Albares
Diplomático, Delegado español en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE