

Ciclo de debates

Experiencias y visiones para un mundo diferente: y, sin embargo... Se sigue moviendo



© Moulding the earth. Julien Harneis

Relatoría realizada por Javier Bombín

Sesión 1

Una aproximación a las iniciativas de construcción de paz

24 de abril de 2013

INTRODUCCIÓN

El hecho de que casi la mitad de los conflictos que siguen hoy vivos sean consecuencia directa de conflictos pasados mal cerrados da cuenta de la necesidad de plantearse mejor las maneras en que puede alcanzarse una paz estable y duradera. Todos los expertos en el campo de la construcción de paz suelen resaltar los efectos perniciosos del cortoplacismo y de la política de “parcheo” que suele adornar las acciones que buscan cerrar los episodios de violencia directa en vez de trabajar sobre los otros tipos de violencia, como son la estructural o la cultural, que ya Galtung estudió hace años. Demasiado a menudo se considera que ha llegado la paz a un territorio cuando se firman los acuerdos, cuando lo cierto es que entonces empieza realmente el camino a la paz y el trabajo más difícil.

Suele afirmarse también que los periodistas y los medios de comunicación acostumbran a cubrir en profundidad las guerras, pero es desgraciadamente frecuente que se olviden casi por completo de cubrir y explicar las paces. Cabría decir que “los tiros venden, no así la rehabilitación o reconstrucción de un país”. En la sombra mediática que cubre los países con guerras recientemente finalizadas deberíamos atender a ciertas cuestiones para lograr una verdadera paz positiva, como qué sucede con las víctimas cuando acaba la guerra, qué papel juega la sociedad civil en la rehabilitación de esas rasgaduras del tejido social, qué iniciativas se llevan a cabo para borrar las secuelas y el sufrimiento, o qué consecuencias tienen sobre las víctimas las políticas de reparación y responsabilidad que se ejecuten. ¿Son todas las mismas? ¿Quiénes las dirigen? Todas estas cuestiones son cruciales a la hora de construir la paz en un país asolado por la guerra.

Como punto de arranque de esta primera sesión del ciclo se proyectó el documental *Pacto de silencio*, producido por las asociaciones de periodistas Constrast y Fora de Quadre. El documento, que analiza en profundidad el caso de Líbano, veinte años después de ser arrasado por la guerra comprendida entre 1975 y 1990 —o las guerras, como muchos afirman, ya que se podrían disgregar unas 30 o 36 guerras distintas dentro del mismo conflicto—, forma parte de la serie “Bosnia, Líbano, Argentina, Ruanda, Sudáfrica, Guatemala, Camboya... Después de la paz”, que estos colectivos iniciaron en 2011. El documental aborda las distintas iniciativas de construcción de paz, verdad, memoria y reconciliación que normalmente olvidan los medios de comunicación tras la firma de los acuerdos que ponen fin a la violencia directa como arriba explicábamos. Como en el resto de la serie, *Pacto de Silencio* pone más énfasis en lo que sí ha funcionado en las labores de construcción de paz y justicia que en seguir apuntando hacia las discordias, conflictos y

odios que aún existen. Sin ocultar lo que no funciona y con una característica mirada crítica, los autores se esfuerzan por reivindicar las iniciativas que han tenido éxito, mayoritariamente nacidas de la sociedad civil de base.

A continuación se desarrolló un coloquio siguiendo el siguiente esquema:

COLOQUIO: “LA BÚSQUEDA DE LA PAZ: UNA ASPIRACIÓN REALISTA”

Contertulios:

- Jesús A. Núñez Villaverde. Codirector del IECAH.
- Mabel González Bustelo. Periodista y analista experta en conflictos, terrorismo y construcción de paz.
- Rafael Grasa. Presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP).

Moderador: Oriol Andrés Gallart. Periodista Colectivo CONTRAST.

La mesa consiguió arrojar mucha luz sobre el tema que nos ocupa. A partir de las preguntas o reflexiones que el moderador lanzaba, los tres expertos invitados fueron rellenando el diálogo a partir de sus propias experiencias y campo de trabajo.

La pregunta que abrió el coloquio fue directa al fondo de la cuestión:

¿La paz no llega a un territorio cuando acaba la guerra?

Jesús comenzó negándolo, destacando el hecho de que el 40% de los conflictos abiertos hoy día son repetición de conflictos mal cerrados en el pasado. Esto descubre que no se están aplicando los mecanismos adecuados para dar solución a las causas que en su día hicieron estallar el conflicto. Esto se complica aún más si tenemos en cuenta que la mayoría de los conflictos de hoy son de tipo intraestatal. Porque si en los conflictos interestatales podría resultar más sencillo sentar a los interlocutores a la mesa de negociación, lo que podemos observar en la actualidad es que en los conflictos intraestatales cada vez se fragmenta más el campo de batalla, dando lugar a una mayor diversidad de actores y por ende de intereses en juego. Aludiendo de nuevo al caso del Líbano, los expertos calculan que pudieron diferenciarse más de treinta guerras distintas dentro de un conflicto en el que resultaron implicadas la práctica totalidad de las dieciocho comunidades religiosas obligadas a convivir juntas en un territorio creado artificialmente por Francia. La manera en que los acuerdos de paz quisieron dar solución al conflicto fue mediante la asignación del poder en función del peso demográfico de cada comunidad – teniendo en cuenta que en Líbano no se realiza un censo de población desde 1932–. Mediante dicho pacto, el Jefe del Estado siempre es un cristiano maronita, el Presidente del Gobierno un musulmán suní y el Presidente del Parlamento un musulmán chií. Con toda

esta diversidad de actores no cuesta pensar que siempre pueda haber uno insatisfecho que complique la negociación. Ejemplo de ello lo tenemos actualmente en el caso de Sudán.

A modo de conclusión, reiteró su respuesta negativa a la pregunta de Oriol argumentando a su vez que, si los manuales tienden a fijar como mínimo un periodo de quince años para cerrar las heridas del conflicto, la paz no llega en absoluto con la fotografía de los firmantes de la paz estrechándose la mano.

Rafael fue el segundo en intervenir para dar respuesta a esta pregunta. En su opinión hay que diferenciar bien tres conceptos distintos para abordar esta cuestión. Uno sería el de “proceso de paz”, por el que entendemos la negociación política para poner fin a la fase armada del conflicto. Otro sería el de “acuerdo de paz”, que ya nos permite empezar a pensar en la llegada de la paz y, por último, el de “construcción de paz”. De una manera distinta, Rafael retomó la idea de Jesús afirmando que, a lo sumo, a los cinco años de firmar un pacto, las hostilidades renacen en la mitad de los casos.

Los procesos de paz suelen ser negociados entre élites que acaban por dejar de lado lo que pueda pasar después. Si hay algo que tienen estos procesos es que resquebrajan la fase violenta del conflicto, en la medida que rompen la unidad de las distintas partes combatientes. Ya que no hay nada más federador que un enemigo común, estos procesos son un avance en este sentido.

Hoy paz, seguridad y desarrollo las tratamos y definimos de la misma manera. Hay que verlas como procesos y no estados, que son a su vez dinámicos y multidimensionales. “El día después de la paz, aún no hay paz” solo se pretende “hacer las paces”. Pero la paz es algo que requiere extenderse en el tiempo. Una primera fase sería la que Galtung definió como “paz negativa”; es decir, el fin de la violencia directa. Pero en la que todavía siguen vivas las causas del enfrentamiento como las de tipo confesional, demográfico, propiedad de la tierra, etc.

Construir la paz, por tanto, sería abordar cuestiones de más calado, de tipo estructural y cultural para alcanzar finalmente una “paz positiva”. El concepto de construcción de paz proviene del término *peacebuilding*, que se hizo célebre con el informe que Boutros Ghali realizó para el Consejo de Seguridad de la ONU hace ya veintiún años, aunque fuera creación de Galtung en el año 1975. La tríada de estos términos sería *peacekeeping*, *peacemaking* y *peacebuilding*. Por construcción de la paz (CP) entendemos algo más amplio que lo que suelen traducir por consolidación de la paz. En la CP se debe actuar antes, durante y después del conflicto armado y debe atender a cuatro dimensiones imprescindibles. En primer lugar, todo lo tocante a la seguridad y gobernanza (desarme, desmovilización, reinserción, etc.). A eso sigue todo lo relativo a la reconstrucción social y económica. Por último, la tercera fase sería la de la participación social (sociedad civil, democratización, etc.), sin olvidar la “justicia transicional” (comisiones de la verdad, recuperación de la memoria, relatos compartidos, etc.) que abordaremos más en profundidad en líneas posteriores.

En este sentido hay que trabajar sobre “las tres R”, es decir, resolver las causas estructurales del conflicto, reconstruir todo el tejido social, económico e institucional y la reconciliación, que toma como mínimo dos generaciones.

Mabel secundó gran parte de lo dicho por los otros dos contertulios. Efectivamente, un acuerdo es el inicio del camino de la paz, pero falta mucho camino por recorrer. En el mundo actual donde los conflictos son internos y con gran diversidad de actores es mucho más difícil sentar a la mesa de negociación a todos ellos. Pero lanzó una reflexión crucial para el tema que tratamos: ¿quién y en nombre de quién se sienta en la mesa de negociación? Es imprescindible que, como decíamos antes, no sean las elites las que dirijan el proceso, si no es con la participación de la sociedad civil. Entonces, ¿qué cauces existen para que la sociedad civil, que siempre está ahí aunque se la obvie, proponga, exija o se queje durante la negociación?

De nuevo sacó a la luz las fallas en la gestión de la negociación cuando no tratamos las raíces profundas o estructurales de los conflictos. El caso colombiano es el que propone como mejor ejemplo, donde tras muchos intentos y procesos de paz y varias décadas de conflictos, la violencia sigue viva. Los medios de comunicación son en parte culpables cuando, a pesar de preciarse de cubrir bien las guerras, no abordan las cuestiones de fondo de las mismas. Es común escuchar que uno de los factores principales del conflicto colombiano es el narcotráfico y, aunque efectivamente lo es, habría que detenerse en si es la tierra y su propiedad lo que, al no hacer las reformas pertinentes, hace que el conflicto haya durado tanto tiempo y se mantenga. En países devastados por la guerra en Centroamérica, son patentes los casos que responden a esta idea, ya que al no aplicarse los acuerdos como debía hacerse, nos encontramos con que hay más muertos anuales de forma violenta en aquellas sociedades que cuando había guerra civil.

Jesús quiso rematar esta pregunta volviendo a la idea resaltada por Rafael sobre la necesidad de abordar el “antes” en CP, ya que es precisamente lo más descuidado antes del estallido de la violencia. Pero quiso especialmente pararse en un par de problemas conceptuales. Por norma general, estamos acostumbrados a que el término de “conflicto” goce de muy mala prensa y ello puede dar lugar a confusión con respecto a lo que la CP tiene como misión. La CP no tiene como objetivo acabar con los conflictos, sino tratar de que éstos se resuelvan de una manera pacífica. El conflicto es un elemento humano por naturaleza y éste no va a desaparecer. En el caso de Europa, por ejemplo, el conflicto existe constantemente entre potencias que antaño han llegado a guerrear, pero si por algo se caracteriza la Unión Europea es por saber dar solución a esos conflictos mediante el diálogo y sin recurrir a las fuerzas militares. Otro concepto que quiso perfilar fue, como Rafael, el de “consolidación de la paz” como traducción de *peacebuilding*, cuando lo más correcto y extenso semánticamente sería el de “construcción de la paz”. Consolidación de la paz alude a las tareas de después de la firma de la paz, mientras que CP es un término que engloba todas las tareas desde que empiezan las fricciones. Ello da cuenta de la necesidad del tiempo en estas tareas en un marco de relaciones internacionales que se caracteriza precisamente por el cortoplacismo, donde se evita, por un lado, ir a las razones

de fondo que hicieron estallar el conflicto y, por otro, no atender a los quince años o dos generaciones según hemos visto que necesitaría la herida para cerrarse.

¿Se adaptan los acuerdos de paz a los contextos o suelen ser aplicadas medidas prefabricadas?

Rafael tomó nuevamente la palabra para advertir que cada proceso de paz es específico y autóctono. Hoy día podemos estudiar acuerdos pasados de muy distinta guisa, que pueden ser dos páginas que cierran el conflicto y dejan para el futuro tareas más específicas de reconstrucción, o ser (como el guatemalteco) tremendamente prolijo en detalles y que aborden incluso cuestiones sociopolíticas muy específicas. Desde el acuerdo de paz liberal multifacético, multidimensional y complejo del año 1994 de las Naciones Unidas, parece haber bastante consenso sobre lo que debe ser un acuerdo de paz.

Aprovechando su turno de palabra quiso tocar dos aspectos importantes. Uno sería destacar el hecho de que los conflictos inter o intraestatales no son hoy la principal causa de muertes por armas de fuego según el informe de la Declaración de Ginebra. Según esta institución, aproximadamente mueren en el mundo anualmente medio millón de personas por armas de fuego. De cada diez personas que mueren de este modo, sólo dos tienen que ver con violencia política intencional (conflicto armado o terrorismo). Los otros ocho tienen que ver con inseguridad ciudadana, mafias, narcotráfico, etc. Ejemplo de ello puede ser América Latina, donde su comercio armamentístico sólo supone un 6% del total global y es el lugar donde mayor número de muertes violentas existen a nivel mundial.

El otro aspecto tiene que ver con la violencia crónica. Según el Banco Mundial, hay un 25% de la población mundial en la que hasta tres generaciones sólo han conocido el escenario de la violencia. Cuando se cronifica la violencia, todas las expectativas de vida sean del campo que sean, se organizan en torno a ella. Este tipo de violencia es la que no está en los acuerdos de paz.

Rafael se sirvió para concluir del símil de bricolaje para tratar de explicar lo que debe ser la CP. Ésta debe servirse, como cuando no hay posibilidad de llamar al fontanero un domingo y se ha estropeado el grifo, de las herramientas y medios que tengamos para dar solución al problema concreto que tengamos. No existe una fórmula concreta que pueda ser exportable a todos los casos de conflicto. Al igual que los teoremas matemáticos pueden ser resueltos por distintas vías, la resolución de los conflictos y la CP tiene también distintos caminos. Advirtió asimismo que hay que huir de quien diga que ésta o aquella es la manera de trabajar.

Retomando los datos de Rafael, **Mabel** recordó que el Banco Mundial cuenta unos mil quinientos millones de personas en el mundo a las que no se las puede considerar que vivan en un estado de guerra, pero tampoco de paz. Altísimos niveles de violencia que suponen nuevos retos para la CP. El continente americano sólo tiene en la actualidad un único conflicto armado, el colombiano, y aun así es territorio que vive una violencia más desestructurada y vinculada al tráfico de drogas, de personas, etc. Ese será un campo de trabajo nuevo en un futuro próximo para los expertos en materia de CP y en el que habrá que avanzar mucho a partir del método de prueba y error.

¿El papel de los grandes organismos internacionales como mediadores en los acuerdos de paz es positivo?

Mabel afirmó que la respuesta a esta pregunta se halla a merced de qué tipo de organismo estemos hablando. Hay países como Noruega que, al no tener unos intereses geoestratégicos determinados o un pasado colonial, se acredita como mediador fiable en muchos procesos. Incluso construye su identidad sobre su papel de constructor de paz y gran experiencia en procesos de negociación, mediación, acompañamiento, diplomacia preventiva, etc.

También otros organismos como las Naciones Unidas han sabido hacer acopio de los que hoy podríamos determinar como elementos fundamentales en los acuerdos de paz, aunque haya que adaptarlos al contexto sociocultural del territorio que tratemos. Mediante lecciones aprendidas- ver qué ha fallado o qué ha funcionado- podríamos tener hoy día un corpus de esos elementos esenciales que, si no son exportables, sí pueden ser referencia para otros procesos.

Rafael quiso completar esta respuesta entroncándola con la anterior, destacando las innovaciones que ciertos organismos o países están aplicando en materia de CP según el tipo de violencia del que hablemos. Trabajos de negociación de paz distintos para violencias distintas. Un caso es el de El Salvador, por el que a partir de la negociación con las dos maras más importantes, la mara Salvatrucha y el Barrio 18, en la primera semana del alto el fuego los homicidios se redujeron un 53%. La segunda fase del proceso de negociación consiste en el establecimiento de diez municipios santuario (no pueden llevarse armas, evitar la violencia, cese de secuestros, extorsiones, etc.). Si ello funcionase, el Gobierno se comprometería a revisar la Ley de Proscripción de Bandas, que prácticamente los dejaba con el estatuto de terroristas.

Jesús afirmó con franqueza que lo que más les gustaría a los expertos en seguridad y CP sería saber la fórmula para detectar los inicios de la escalada de violencia. Es decir, saber que si se dan este, aquel y ese otro factor, la violencia armada va a comenzar. Desgraciadamente eso no existe. No tenemos ni idea de cómo se desarrollan esos procesos y de esa ignorancia hay que partir evitando obsesionarse con la posibilidad de diseñar una plantilla de supuesta validez universal. Hay quienes acortan el problema creando fórmulas del tipo (pobreza = violencia). Ojalá eso fuera tan sencillo. Sólo sabemos algo con cierto grado de seguridad: las diferencias horizontales entre grupos de un mismo territorio suelen ser un potente factor belígero, si se saben aglutinar y canalizar convenientemente. Otra de las pocas cosas que sabemos, y que entronca con esta última pregunta, es la máxima “la CP o es local, o no funciona”. Se trata de un elemento que deben tener muy en cuenta los organismos internacionales, entendiendo que son meros acompañantes en un proceso que emana de la sociedad que vive el conflicto. Por ello se suelen cometer dos grandes errores. Uno es que en muchos casos se imponen condiciones y formas de hacer que no sirven para el caso en cuestión. Y el otro es la todavía pendiente tarea de incorporar a las mujeres en los procesos de negociación, por su ya estudiado éxito como constructoras de paz. Por ello, cuando hablábamos de la violencia crónica en esas sociedades- es decir, sociedades donde

la violencia ha dejado de ser un medio para conseguir un fin y se convierte en un fin en sí mismo y modo de vida, tanto cultural como material y de seguridad- lo que necesitamos es tiempo para deshacer esa situación perversa, y no es precisamente eso lo que los actores externos están dispuestos a invertir. El caso palestino es un buen ejemplo del fracaso acumulado tras más de setenta intentos de paz consecutivos.

¿Qué papel han de jugar las víctimas en los procesos de paz?

Jesús explicó que las víctimas han de ser indiscutiblemente actores en la negociación y en los procesos de paz, pero hay que ponderar bien qué papel tienen que jugar. Con demasiada frecuencia se olvida el tema de las víctimas por las prisas en las firmas de los acuerdos y eso puede ser precisamente una de las causas de que los conflictos resurjan al provocar agravios comparativos. Para jugar a esto hay que mancharse de arriba a abajo. Tengamos en cuenta, por ejemplo, que cuando ponemos en marcha un programa de desarme, desmovilización y reinserción de excombatientes (DDR), estamos intentando que el que ayer era para visto como un asesino o terrorista, hoy tenga un modo de vida proporcionado por la comunidad para intentar que no vuelva a las armas como modo de vida. Eso puede generar un sentimiento de agravio en las víctimas desatendidas en una situación de injusticia grave. Como veíamos en el documental, la exigibilidad de responsabilidades y culpabilidades es primordial para que las víctimas puedan perdonar. Eso tiene que estar en la agenda sin duda.

A este respecto **Rafael** recuerda que hay dos tipos de paces. La paz del vencedor, como pudo ser el caso de Sri Lanka- donde lo que prima es el orden, hegemonía y dominación del triunfador del conflicto- y las paces acordadas- donde todos pueden salir ganado, aunque suele ocurrir que el victimario quede en mejor lugar que la víctima. A la hora de negociar, los culpables suelen preguntar “¿qué va a pasar conmigo?”. De entrada, las víctimas suelen ser el pariente pobre de estos procesos. Aun así, en todas las guerras suele haber culpables multiparte (Mandela tuvo que divorciarse de su mujer, si quería iniciar una carrera política, ya que se sabía que estuvo implicada en los asesinatos a ciertos opositores del Congreso Nacional Africano). Pero entonces, ¿qué aspectos básicos debemos tratar con respecto a las víctimas en los procesos de negociación? En primer lugar, el derecho a la verdad (saber qué pasó, derecho a la información; ya que sin saber la verdad no se puede avanzar). En segundo lugar, derecho a la justicia. El tercer derecho sería a las reparaciones (buen nombre, dignidad de los muertos, compensaciones económicas, etc. El cuarto, y más importante aún, sería el derecho a la no-repetición.

Mabel recalcó la dicotomía presente en la mayor parte de los casos: justicia versus paz, o, de otro modo, cuánta justicia podemos permitirnos si queremos tener paz. Si al comandante de un grupo armado se le ofrece como alternativa a la guerra que caiga sobre él todo el peso de la ley, es difícil que éste acceda a detener sus acciones. Por ello hay que buscar fórmulas de transición.

Hay que tener en cuenta que a la hora de abordar las cuestiones relativas a las víctimas, pueden entenderse estos procesos de forma multifase; es decir, las medidas que en un primer momento se implanten para obtener la paz, pueden con el tiempo

reformularse. Ejemplo de ello sería el Cono Sur, donde empezamos a ver tiempo después de las tropelías militares la exigencias de responsabilidad.

¿Qué modelos de justicia son los más adecuados?

Reiterando la invalidez de una plantilla universal, **Jesús** hace ver que estamos condenados a modelos de prueba y error, ya que prever el resultado de cada proceso de paz se nos escapa. Si hay algo claro es que a esas máximas que a veces escuchamos, como “hay que dejar que los africanos arreglen sus problemas solos”, hay que enfrentarse de pleno. Aunque hay diversas maneras de hacerlo y a veces muy perniciosas, el papel de los organismos internacionales, como antes se decía, es acompañar. El protagonismo ha de ser local, pero acompañados para potenciar sus aptitudes como constructores de paz.

Mabel quiso retomar las cuestiones sobre “víctimas” o “actores de paz”, afirmando que sea en el conflicto que sea, la sociedad se organiza incluso cuando las condiciones no son nada propicias para ello. En todos y cada uno de los conflictos hay islas de paz, personas no adscritas a ninguno de los bandos que trabajan en la economía formal, informal o ilegal y con ideas de organizarse.

Con respecto al apunte anterior de Jesús, Mabel destacó que efectivamente hay que acompañar esos procesos, pero lo que vemos constantemente es que en muchos casos los conflictos están plagados de injerencias negativas por parte de los países desarrollados. A Europa le preocupa la piratería de Somalia, pero no su sequía y el agotamiento de los recursos pesqueros de uno de los países más pobres del planeta. En el Este de la República Democrática del Congo, por poner otro ejemplo, arrasamos con el coltán y, para continuar, es notorio que la mayoría de los países africanos no producen armas, ¿quién se las vende? En definitiva, las injerencias negativas son demasiadas y hay que acabar con ellas al tiempo que se deben potenciar las positivas.

A esto añadió **Rafael** unas premisas sacadas de la práctica, que deben tenerse en cuenta: la CP es un conjunto de medidas no-normales para tiempos no-normales. La reconciliación sin justicia es vacía y no funciona y, del mismo modo, la justicia y la reparación no siempre garantizan la paz. Lo que vemos en muchos casos es que la verdad es fundamental y necesaria para avanzar, pero la más difícil de esclarecer es la violencia no estatal que existe en ambos bandos. También destaca que deben siempre combinarse medidas consecutivas, nunca paralelas, de justicia retributiva con justicia restauradora (más comunitaria, más social y busca sanar las fracturas sociales de esa comunidad). La última idea que quiso destacar es la de evitar en el campo de la justicia la idea de un punto final. Se puede decretar, pero no es real. Asimismo, es absolutamente necesaria una consulta social sobre las medidas de justicia para que el proceso se desarrolle como conviene. En resumen: diversas medidas y tiempo al tiempo.

~ * * * ~

Sesión 2

¿Qué cooperación y qué desarrollo? Presente y futuro de la cooperación en tiempos de crisis

4 de junio de 2013

CHARLA-COLOQUIO: “LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO A DEBATE”

Contertulios

- José Antonio Alonso. Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Jaime Atienza. Director de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam.
- Ana Rosa Alcalde. Directora de Alianza para la Solidaridad.

Fila 0:

- Bruno Ayllón. Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM).
- Marta Arias. Directora de Sensibilización y Políticas de Infancia en UNICEF España.
- Javier Sota. Coordinador del Programa Seguimiento y Evaluación de la Cooperación Española en FIIAPP.
- Ignacio Santos. Consultor en medio ambiente, desarrollo y cooperación internacional.

Moderador:

Francisco Rey Marcos. Codirector de IECAH.

INTRODUCCIÓN

Precedida por la sesión de cuentacuentos a cargo de Miguel Martínez y Miguel Navas “Tus palabras son mi voz”, la sesión de este 4 junio pretendía dar la oportunidad al público de servirse de un elenco de profesionales del sector de la cooperación al desarrollo de acreditado prestigio para abordar los temas más candentes sobre la evolución de la cooperación en los últimos diez años, la situación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) cuando quedan dos años para alcanzar la meta fijada y otras cuestiones relacionadas de especial interés. En un primer momento, el moderador fue formulando una pregunta a cada uno de los tres tertulios y a los integrantes de la fila 0.

¿Qué ha sido de la cooperación en los últimos diez años y qué retos se nos presentan ahora?

José Antonio Alonso

Los últimos lustros en la cooperación al desarrollo han sufrido grandes cambios de los cuales señalaría dos como principales. El primero es la definición de los ODM en la medida que supusieron un paso adelante al fijar una agenda de desarrollo compartida por toda la comunidad internacional (países desarrollados y en desarrollo). Aunque bien es verdad que no van a cumplirse en su mayor parte, pueden apreciarse grandes avances en la mayoría de ellos. En segundo lugar, la nueva agenda de eficacia de la ayuda fijada en París en 2005 fue también un gran avance en tanto que se pudo acabar con la errónea idea de que la limitada eficacia de la ayuda internacional era culpa de los países que la recibían. Hoy día es sabido que gran parte de esa ineficacia era debida al modo de operar de los donantes, así que la Conferencia de Alto Nivel ha conseguido abaratar los costes de gestión de la ayuda, plantear un escenario mucho más simétrico con los países en desarrollo y sistematizar mucho más el sistema internacional de ayuda.

A pesar de los avances que hemos señalado, lo cierto es que el mundo ha cambiado mucho más en estos diez años de lo que ha cambiado la cooperación, quedándose esta última ligeramente por detrás y sin una plena adaptación a esa realidad cambiante. Entre los principales síntomas de la evolución global hay cinco que podríamos destacar:

- 1) Una mayor heterogeneidad en el mundo en desarrollo. Hoy día hay muchos “mundos en desarrollo” y con situaciones muy diferentes en comparación con la situación de hace quince o veinte años.
- 2) Ha descendido la pobreza absoluta –debido en parte al crecimiento económico de países con mucha población más que a la propia cooperación–, pero ha crecido el número de pobres relativos y la desigualdad tanto intra como interestatal –a diferencia de América Latina, donde esa desigualdad parece haberse atenuado–.
- 3) El mundo de hoy es mucho más multipolar al haber emergido nuevas potencias incluso del mundo en desarrollo, lo que obliga a rediseñar de algún modo el sistema de relaciones internacionales.

- 4) La interdependencia entre estados es cada vez mayor y ello obliga a organizar de otro modo la provisión de bienes públicos globales para generar desarrollo.
- 5) El último de estos rasgos de cambio sería el modo en el que el sistema de cooperación se ha hecho mucho más multiactor y se ha complejizado. En origen, la cooperación al desarrollo se daba entre estados, en los años ochenta apareció la sociedad civil como actor copartícipe con los últimos y hoy, al margen de estos dos anteriores, vemos que han aparecido otros actores provenientes del sector privado o nuevos países del tradicional mundo en desarrollo que han comenzado a ejecutar la que se ha dado en llamar cooperación sur-sur.

¿En qué modo refrendarías las palabras de José Antonio como miembro de un organismo emanado de la sociedad civil?

Jaime Atienza

Compartiendo la mayor parte de lo antecedido por José Antonio, sí creo que al igual que ha habido avances y cambios positivos, la cooperación ha sufrido en los últimos años un pernicioso proceso de tecnificación que la convierte en una herramienta más de una agenda mayor ya estructurada, desplazando el peso de la sociedad civil como motor y pieza fundamental del cambio social. Hemos ganado en interacción entre los actores y agenda global, pero hemos perdido en la necesaria espontaneidad que la sociedad civil puede aportar para un aspecto principal del cambio y alcance de una mayor justicia social, que es la incidencia y actuación política como eje del cambio al dar voz a quien no la tiene y abrir espacios de participación.

Por otro lado, desde mi posición de miembro de una organización de la sociedad civil, sí creo que cabría destacar cómo ese espacio de participación social que se alcanzó a comienzos de este siglo se ve hoy mucho más reducido y la persecución de la disidencia política parece verse en aumento en los últimos diez años. Existe un mayor riesgo para quienes deciden hacerse valedores de los derechos humanos en el mundo actual.

Para terminar, mencionaría tres elementos que en estos diez últimos años han ganado importancia y tienen su impacto en el sector. Uno de ellos es el peso que ha cobrado el concepto de resiliencia. Otro es, reiterando lo dicho por José Antonio previamente, que la desigualdad social, lejos de mitigarse, sufre un proceso de crecimiento. Y, por último, que parece verse en estos últimos años cómo empiezan a desarrollarse nuevos y más complejos mecanismos de fiscalidad internacional que, aunque no tienen verdadera y eficaz aplicación práctica mientras las grandes empresas sacan partido de esos agujeros que los sistemas tributarios presentan, sí suscitan gran interés en un momento donde las arcas de muchos de los países desarrollados se encuentran en un momento de escasez.

¿Qué nos podrías aportar sobre el ámbito más puramente organizativo de la sociedad civil en este contexto?

Ana Rosa Alcalde

Querría añadir otros aspectos de cambio a los ya aportados por los dos tertulios anteriores que afectan directamente a las organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar, lo que vemos es que la frontera entre lo público y lo privado se ha difuminado, o si no, rediseñado de modo que ya no están tan claras estas dos esferas.

También es destacable cómo el Estado que hoy conocemos como “decisor” y garante de las políticas y defensa de derechos, no apunta a ser el mismo en el futuro ya que empiezan a verse otros espacios de decisión superiores, lo que entronca de forma clara con el quehacer de las organizaciones de la sociedad civil que han actuado hasta ahora manteniendo muy claros esos límites de distinción.

Asimismo, cabría señalar que en este nuevo mundo multipolar y más heterogéneo, la tradicional distinción que las organizaciones sociales hacían para su trabajo entre el “norte” y el “sur” se está cuestionando cada día. Hoy se habla del “norte global” y del “sur global”.

Si a esto añadimos que hay una crisis clara tanto dentro de las democracias más desarrolladas como de las nuevas instituciones que pretenden trabajar globalmente para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, de lo que no hay duda es de que existe una crisis de gobernanza mundial, no sólo por las deficiencias en la gestión y provisión de bienes públicos globales, sino por la carencia de un espacio público de debate en el que pueda participar la sociedad civil.

Todos estos cambios a nivel mundial en los últimos años aportados por mis compañeros y por mí, dan cuenta de que tal y cómo funcionan las organizaciones de la sociedad civil y redes actuales, las hacen del todo insuficientes para dar respuesta a los retos planteados. De tal modo, tenemos que llevar a cabo una transformación interna que nos lleve a ser unas organizaciones más globales y a trabajar más en red, donde más que recursos se gestionen alianzas. Si en los ochenta “dábamos soluciones a los del sur” y en los noventa y primeros años del siglo XXI nos convertimos en “metodólogos” del desarrollo, hoy tenemos que virar hacia un papel de intermediarios, de mediadores que sepan fortalecer y favorecer distintas alianzas entre todos los actores del sistema de cooperación de un mundo global, pero localizado en muchos y diversos puntos geográficos.

FILA 0

¿Qué hay de nuevo en la agenda multilateral o en las propias naciones unidas?

Marta Arias

Uno de los temas claves es el que anteriormente comentaba Ana Rosa era el de la desfiguración de las tradicionales fronteras de norte y sur. A pesar de ese objetivo 8, los ODM eran a fin de cuentas una agenda para los países en desarrollo tratando de incidir sobre los aspectos más básicos de la supervivencia humana. Hoy estamos en otra realidad y otro discurso mucho más global, como debe ser. Yo provengo del campo del desarrollo y ahora trabajo más en el ámbito de la protección y los derechos, lo que me ha hecho ver que si esa agenda no vira hacia esa concepción más global, será cada vez más irrelevante. Uno de nuestros retos desde la cooperación española es tener esa nueva perspectiva. ¿A qué puerto nos llevará? Lo ignoro, pero desde luego es el reto al que debemos enfrentarnos. Debemos salir de las tribulaciones diarias camino de una mente y un discurso más global.

Desde tu posición, ¿qué aspectos destacarías sobre la eficacia de la ayuda en estos últimos diez años y qué retos se le presentan a la cooperación española?

Javier Sota

Estamos en un contexto complicado, de recursos limitados, pero también hay que cambiar la forma en que estamos gestionando la ayuda. El IV Plan director apunta precisamente hacia ello: buscar el valor añadido de nuestra cooperación, las ventajas de nuestra actuación, al igual que todos los donantes están buscando perfilar su ayuda evadiéndose de “hacer de todo en todos sitios” en favor de dirigirse hacia los objetivos en los que se puede causar más impacto. En este año en el que se cumplen los veinticinco años de la Agencia Española de Cooperación, es imprescindible hacer autocrítica y pensar el modo en el que vamos a trabajar en el futuro. Necesitamos una mayor concentración, trabajar en menos países y no plantearse tanto si operar en este o aquel sector, sino dar respuesta a los grandes retos globales que hoy se nos plantean como los ODM y la Agenda post-2015.

También quería añadir, complementando lo dicho por los anteriores ponentes, que hay necesidad de ser conscientes de que no sólo se ha complejizado el sistema de actores dentro de la cooperación, sino que además ha aumentado y variado el número de instrumentos de ayuda en estos últimos años. Hay que hacer especial hincapié en la transparencia y rendición de cuentas. Por ello se ha dado mucho peso a la evaluación y se está tratando de mejorar la metodología evaluadora desde la Agencia. En definitiva nos encontramos en un momento complicado pero ilusionante en el sentido de que está muy abierto al replanteamiento y la innovación.

¿Qué aportaciones pueden ser las más destacables de la cooperación Sur-Sur en estos diez años?

Bruno Ayllón

La principal aportación de la cooperación Sur-Sur es precisamente la puesta en cuestión del sistema de ayuda tradicional desde los países de la OCDE. Ponen en duda el propio concepto de desarrollo como fin y la ayuda como medio. La primera cuestión de importancia es el mundo de polaridades indefinidas por las emergencias del sur al que ya se ha hecho mención, y eso cuestiona el funcionamiento de las cosas profundamente. La cooperación del futuro será el resultado de una convergencia de intereses entre el norte y el sur, lo que creará un escenario mucho más duro de negociación.

En segundo lugar, debemos volver al debate del desarrollo del que nos ha sacado esta agenda de mínimos propuesta por los ODM, que es precisamente la que no quieren los países en desarrollo. Hay que repolitizar el debate sobre el desarrollo desde la perspectiva de la igualdad. Deberíamos dejar de mirar tanto a los pobres y mirar más a los ricos. Preguntémonos si la pobreza es consecuencia de procesos de desigualdad en las relaciones políticas que dan lugar a la exclusión de los países del sur y que no son espontáneos. Los cauces de presión política de la sociedad civil son primordiales y eso nos lleva de nuevo al sur. Tenemos que ser más porosos y aprender más de las experiencias del sur, como puede ser el ejemplo de la auditoría ecuatoriana al problema de la deuda.

Por último, convendría detenerse en los desafíos que plantea este tipo de cooperación tanto a donantes como a receptores. En pocos años empezaremos a ver en países como Mozambique u otros de América Latina a países donantes del sur, lo que indudablemente va a hacer de catalizador del replanteamiento de mucho del quehacer actual.

La agenda de cooperación sur-sur es una agenda por hacer y ello va a favorecer que la tradicional falta de aplicación práctica de las teorías desde la academia varíe al necesitar acercarse a la realidad para el estudio y quitarse las gafas de la OCDE que habitualmente se han llevado a la hora de investigar el ámbito de la cooperación. Es una agenda que tiene sus límites, pero mucho que ofrecer.

¿Crees que más allá de las modas, hemos conseguido adoptar en la cooperación esa idea de sostenibilidad en lo ambiental?

Ignacio Santos

Después de que todos los ponentes que me han precedido hablasen de los muchos cambios que el mundo ha sufrido en los últimos años, en el ámbito del Medio Ambiente no podemos hablar de cambios, y si los ha habido, ha sido a peor. El medio ambiente, como se ha dicho en algunos foros de la ONU para esta cuestión, es la “Cenicienta” de las políticas de desarrollo. Hace poco leí a una columnista india que invitaba en tono satírico a las dos a asistir a terapia de pareja. Continuando con la metáfora, podríamos decir que son

dos mundos que se empiezan a conocer a finales de los años sesenta, que tendrían su “pedida de mano” en la Cumbre de Río de Janeiro del año 1992, pero que finalmente no ha acabado en ningún matrimonio. Es paradójico observar como a nivel sociológico la preocupación por el medio ambiente ocupa un lugar destacado en la mentalidad colectiva mientras que las políticas efectivas para su preservación son tan escasas e ineficaces. Si nos preocupa tanto, ¿por qué hacemos tan poco? Ulrich Beck hablaba precisamente de la crisis del concepto de crisis ambiental en la suerte de postecologismo que vivimos hoy día. Frente a estas observaciones nos tendríamos que preguntar por qué pasa esto, por qué no avanzamos nada en materia ambiental si se supone que es por todos entendida como primordial a la hora de desarrollar políticas de cooperación al desarrollo.

Una vez que los contertulios e invitados finalizaron sus aportaciones, se dio paso a un breve espacio para el diálogo con el fin de que pudieran debatirse, apoyarse o complementar las ideas expuestas por cada uno hasta el momento.¹

Marta Arias tomó de nuevo la palabra al hilo de lo expresado por Ignacio Santos tratando de avisar de la necesidad de que la cooperación salga del nicho de la cooperación. El gran reto es que sigamos siendo parte de la agenda internacional. Tanto la cooperación como el medio ambiente corren siempre el peligro de que se diga según el contexto que “ahora no tocan” y este es el momento ideal para confirmar esta afirmación. Como sufrimos una grave crisis económica, se argumenta que no es momento de preocuparse de cosas como el desarrollo o el medio ambiente. Precisamente es ahora cuando más importante se hace estar dentro de la agenda cuando hablamos de dos ámbitos decisivos para el porvenir de las relaciones internacionales y macroeconómicas, cuando lo que demuestra esta crisis es que el modelo de crecimiento económico actual tiene que ser objeto de profunda discusión.

José Antonio Alonso, al hilo de esta cuestión, sacó a la luz el proceso actual por el que cada vez más se reduce todo el campo del desarrollo a la cooperación y ayuda internacional. Ha habido, por tanto, una imposición del instrumento –y, además, un instrumento muy menor– al objetivo central. Por ello, cuando hablamos del objetivo principal, debemos atender a otras políticas que son pieza fundamental del proceso al margen de las políticas estrictamente ceñidas al instrumento más directo. Afortunadamente, se ha dado también un favorable cambio al ver en los últimos años al desarrollo –entendido como la ampliación de libertades y capacidades del ser humano– como un problema que afecta tanto al norte como al sur.

Otro proceso reductor se ha dado en los propios objetivos del desarrollo. Si bien es verdad que ha habido un avance al ampliar el abanico y no quedarse en objetivos puramente económicos, hoy día también se ve muy limitado que la meta principal de la

¹ Al tratarse de debates y alusiones, recogemos para comodidad de la lectura las aportaciones en tercera persona, a diferencia de las intervenciones individuales más arriba expuestas.

agenda sea la pobreza. Es lo más urgente, pero no agota todas las tareas. La sociedad civil fue la mayor impulsora de dar el papel que merece a este objetivo frente a otros anteriores y de menor relevancia, pero tuvo este efecto reductor como contrapartida.

Un aspecto a destacar es el desafortunado imperio de las modas que se van sucediendo con muy poca memoria histórica en las prioridades de la agenda, dejando ver que tampoco se ha innovado tanto. El caso del medioambiente es un caso particular de moda para la que siempre ha habido palabras pero pocas ideas de cómo gestionar bien las alianzas globales para que las políticas de sostenibilidad no se conviertan en un juego de suma cero, sino en un trabajo comunitario que beneficie a todos por igual. Otro es el aspecto también reduccionista de la agenda que hoy vemos con la visión tan tecnocrática de la ayuda dejando de lado la importancia que tiene el cambio social. La agenda de París ha conseguido tecnificar mucho el trabajo para el desarrollo, pero tal vez tenga una visión muy naif de las dinámicas de cambio social.

Ana Rosa Alcalde ve como gran solución para salir del agujero del debate sobre desarrollo en el que nos encontramos, que la propia sociedad civil y sus organizaciones se replanteen las alianzas que ahora mantienen, cambien su naturaleza y trabajen por la innovación social. Hay que cambiar la naturaleza de la legitimidad que ahora tienen frente a los retos que plantea el cambio planetario. Por ello, habría que pensar en esa unión con otros organismos de la sociedad civil que no sean estrictamente del campo de la cooperación, pero sí ligadas a los cambios globales que sufrimos (movimiento verde, feminista, o cualesquier otros), y, no solo incorporar sus objetivos a los nuestros, sino también aprender de sus formas de trabajo. Aprovechando el comentario de José Antonio sobre el modo en que la sociedad civil ha contribuido a ese reduccionismo en la agenda, Ana Rosa refrenda y afirma que ahora toca trabajar sobre las consecuencias de esa mala jugada. Las ONG han pecado de conectar a la sociedad con el mundo en desarrollo por el camino de las emociones, de hacer el llamamiento a cada individuo para que sea caritativo con el de más allá, pero no incidiendo en la verdadera causa de la desigualdad y pobreza del mundo cuando es un problema puramente político.

Jaime Atienza quiso finalizar apuntando o llamando la atención sobre el hecho de que la cooperación como la conocemos es una política muy pequeña. Lo que empezó siendo el sueño del 0'7% del PIB, hoy no pasa del 0'2% en términos agregados de los países ricos del planeta, teniendo en cuenta que tampoco son tantos. De ese modo, no se le pueden atribuir ni los grandes fracasos ni los grandes logros a la cooperación. Su papel principal debe radicar más en su potencial para incidir políticamente en el cambio social que el servirse de unas técnicas y herramientas. La cooperación sí ha aportado mucho sobre lo que puede ser una sociedad mejor a pesar del peso que pueda tener. Es una política pequeña, pero la joya de la corona de las políticas públicas de la humanidad al tener como único fin un mundo más justo y una sociedad mejor y que lucha contra la falta de recursos, de derechos y de oportunidades.

~***~