



Informe mundial sobre el sector público

Capítulo 7

Hacer realidad los ODS en situaciones postconflicto: desafíos para el Estado



Antecedentes

El capítulo 7 del Informe mundial sobre el sector público 2018 explora los desafíos de hacer realidad los ODS en situaciones posteriores al conflicto, y sus implicaciones para los enfoques integrados que promueven tanto el desarrollo sostenible como la paz.

El concepto de “postconflicto” sigue sin contar con una definición universalmente aceptada. Las dificultades se encuentran en definir las condiciones que caracterizan un “conflicto” y en establecer cuándo empieza y cuándo termina este. Más recientemente, los vínculos esenciales entre debilidad institucional, gobernabilidad y violencia han sido capturados en el concepto de “fragilidad”.

El conflicto y sus secuelas hacen que lograr los ODS sea más difícil. En particular, lograr las metas del ODS 16 sobre sociedades pacíficas e incluyentes, ya que las instituciones y la administración pública usualmente han sufrido graves daños. Los conflictos pueden desintegrar completamente instituciones cuya presencia puede asumirse en contextos estables (ej., banco central, servicio civil, etc.). En algunos casos, el gobierno puede no llegar a todo el territorio. Incluso si existen las instituciones, su funcionamiento es cuestionado por la destrucción de capacidad humana e infraestructura física.

Es importante abordar el logro de los ODS sectoriales de manera distinta en países postconflicto. Sectores como educación, infraestructura, salud, protección social, y servicios básicos no solamente habrán sido probablemente afectados por el conflicto, sino que también pueden ser herramientas clave para atender los reclamos de distintos grupos y ayudar a reiniciar el desarrollo económico y social en una dirección sustentable.

Desafíos de priorización en contextos de postconflicto

En general, los países en situación de postconflicto tienen que lidiar simultáneamente con tres categorías de desafíos: asegurar logros rápidos; restaurar las funciones básicas del Estado, y avanzar en dirección del desarrollo sostenible. Las tres categorías están interrelacionadas, y deben ser consideradas conjuntamente. Sin embargo, la adopción de estrategias y políticas integradas es más complicada que en otros contextos. La tarea de establecer prioridades y asignar recursos entre áreas de los ODS enfrenta la competencia de las otras dos prioridades. Esto ocurre en un contexto de presupuestos bajos, ligados a un reducido espacio fiscal, menor base fiscal debido a los bienes destruidos y baja capacidad de movilización de recursos en la administración pública, frecuentemente acompañados de una extensa deuda; todo lo cual limita la capacidad para atender prioridades múltiples. La escasez de recursos puede complicarse debido a la corrupción y los flujos financieros y de capitales ilícitos, que pueden generar a su vez mayores conflictos.

La primacía de la política y la importancia de la inclusión

La inclusión, en su sentido político, está en el centro de todos los esfuerzos por construir la paz y el desarrollo sostenibles. Si la exclusión generó el conflicto en primer lugar, no considerarla probablemente conducirá a que recurra. Así, la inclusión aparece a la vez como una meta y como una estrategia guiada por resultados para alcanzar el desarrollo y mantener la paz.

Una prueba clave para la sostenibilidad del arreglo político postconflicto es si los términos de los acuerdos de paz son reflejados efectivamente en el marco legal nacional. Lo más importante en el largo plazo es transformar la cultura política nacional. Si la cultura política permanece igual, o las instituciones políticas son capturadas por las élites, las nuevas instituciones por sí mismas no cambiarán los resultados de la política.

La apropiación nacional del rumbo de desarrollo debe ser incluyente e involucrar un amplio grupo de actores para crear un sentido de pertenencia e inclusión, más allá de las diferencias políticas. Aún más, promover la institucionalización de capacidades y la colaboración para identificar y atender las demandas puede contribuir a evitar la recurrencia del conflicto.

Usando los ODS para alinear estrategias y acciones

La adopción de la Agenda 2030 puede facilitar enfoques integrados en situaciones postconflicto. Esto se debe al amplio alcance de los ODS, que abarca áreas críticas para todos los componentes de las intervenciones postconflicto, desde acciones humanitarias a la reconstrucción de las capacidades básicas del Estado. Pero desarrollar políticas integradas que creen sinergias entre los ODS es un desafío abrumador en contextos postconflicto. Los países pueden establecer prioridades y secuencias en sus planes de desarrollo nacionales y locales con potenciales efectos negativos si la definición de qué es “adecuado” responde a imperativos de economía política y no es decidida de manera incluyente.

Varios países han usado los ODS como un marco para alinear sus estrategias y planes de desarrollo de largo plazo, así como otros instrumentos como procesos presupuestarios. Entre los países que han sufrido conflictos, Chad, Colombia, Sierra Leona, las Islas Salomón y Somalia ofrecen ejemplos de la incorporación de vínculos con los ODS en planes y estrategias nacionales.

Reconstruyendo la administración pública tras el conflicto

Instituciones públicas capaces, efectivas e inclusivas, además de ser consubstanciales a un Estado funcional, son instrumentales para atender desafíos de desarrollo tanto de corto como de largo plazo. Ayudan a conformar una visión nacional integral para el desarrollo sostenible y la paz, asegurando que la provisión de

servicios públicos (incluyendo justicia y seguridad) responda a la demanda social y yendo más allá de la consolidación de la paz.

La creación o reforma de instituciones es un proceso político ya que puede afectar las estructuras de poder existentes. En procesos de pacificación, así como de postconflicto, los actores que controlan las instituciones del Estado tienen un poder substancial. Las élites frecuentemente tienen intereses creados en el mantenimiento del poder económico y político—esto puede ser contrarrestado con la construcción de coaliciones para obtener una masa crítica de agentes de cambio. Los países en condiciones de postconflicto han considerado la efectividad y rendición de cuentas al mismo tiempo que otros esfuerzos clave de recuperación, incluyendo esfuerzos anticorrupción.

Incluso más que en países no afectados por conflictos, las instituciones y la administración públicas en los países postconflicto deben estar comprometidos con la inclusión y con el imperativo de la Agenda 2030 de no dejar nadie atrás. La administración pública constituye un instrumento clave y un canal para la inclusión. Los servidores públicos deben estar abiertos a la idea de coproducción con la sociedad civil, el sector privado y otros actores. Al hacerlo, deben beneficiarse de la existencia de líderes en la sociedad que estén dispuestos a asumir riesgos mientras promueven el diálogo y la inclusión.

La importancia crucial de los procesos presupuestarios

En entornos postconflicto, la administración efectiva del presupuesto nacional es crítica para asegurar la implementación de políticas y mejorar la legitimidad y la rendición de cuentas del Estado. Un programa nacional coherente, adoptado por el país, que promueve enfoques integrados de administración financiera y dirige la inversión a áreas tradicionalmente desatendidas de la infraestructura interna de los ministerios (recursos humanos, administración, adquisiciones, etc.) resulta crucial, por ejemplo, en Timor del Este y Afganistán.

Los actores externos tienen sus propias agendas, que pueden no coincidir con las prioridades del gobierno o de otros actores. Debido a su importancia sistémica en ámbitos postconflicto, esto suele suponer un desafío adicional para la integración. Una visión nacional coherente, una estrategia y plan de implementación de desarrollo nacional sostenible pueden ayudar a alinear la intervención externa a las prioridades nacionales.

Integración horizontal en entornos postconflicto

La adopción de estrategias horizontales de integración de políticas es clave en contextos postconflicto. Ruanda, Timor del Este y Nepal, por ejemplo, han promovido la coordinación institucional entre sectores para implementar estrategias nacionales de desarrollo sostenible más integradas. El gobierno de Colombia ha creado una comisión interministerial de alto nivel para desarrollar una estrategia y plan de acción para la implementación de los ODS a nivel nacional y regional. En las Islas Salomón, el Ministerio de Unidad Nacional, Reconciliación y Paz fue creado para enfatizar la importancia de la construcción de la paz para el desarrollo social y económico del país.

Integración vertical en contextos postconflicto

Asegurar la coherencia e integración entre los niveles de gobierno nacional y subnacionales es aún más desafiante en

contextos postconflicto, donde intereses y poderes locales pueden ejercer resistencia a la autoridad central. Establecer coaliciones a nivel local, en las que el Estado trabaje con líderes de la comunidad, puede ayudar a prevenir más violencia.

La devolución de poder a los gobiernos locales (descentralización) no siempre es una solución para la integración vertical. Apoyar a los gobiernos locales a costa del fortalecimiento del gobierno central puede conducir a resultados negativos en el largo plazo. La descentralización debe estar bien conducida (impidiendo su captura por élites locales u otros actores) para apoyar mejores vínculos entre las autoridades centrales y locales, así como la cohesión. La integración de acciones entre los niveles nacional y subnacional puede mejorarse por medio de pactos u otros marcos de rendición de cuentas entre el gobierno central y las autoridades locales.

Colaboración con otros actores interesados

La colaboración con otros actores es un factor esencial para una exitosa gobernabilidad en escenarios postconflicto. Colaborar con todos los actores sociales permite dar forma a una visión común del futuro del país, que refleje las aspiraciones y necesidades de la población. El desarrollo de estrategias y planes de acción para la implementación de los ODS proporciona una oportunidad para involucrar a los actores no-estatales, y hacer responsables a los gobiernos por su implementación. El presupuesto participativo ha sido promovido para empoderar a las comunidades locales en algunos contextos postconflicto.

Las Naciones Unidas han enfatizado la importancia de dar voz a las minorías, mejorar su participación en los esfuerzos de reconstrucción y consolidación de la paz, y comprometerlas con la administración pública postconflicto. Las administraciones públicas, a todos los niveles, desempeñan un papel esencial en establecer arreglos institucionales en este ámbito.

La igualdad de género es también crítica para prevenir el conflicto armado y alcanzar un desarrollo pacífico y sostenible. Las estrategias de colaboración efectivas aseguran la igualdad de derechos y de relaciones de poder y oportunidades entre hombres y mujeres. Esto incluye atender las barreras socioculturales, así como barreras impuestas por la falta de educación y el acceso a la tierra y otras fuentes de producción, y la carga desproporcionada de cuidados que las mujeres enfrentan después de un conflicto, además de promover el empoderamiento de las mujeres.

Permitir que la juventud exprese sus necesidades y aspiraciones y que colabore en el proceso de toma de decisiones es clave para sostener la paz y los esfuerzos de desarrollo. La experiencia muestra que, en ámbitos postconflicto, la juventud puede colaborar para la implementación de los ODS y servir como agentes positivos de cambio para construir una paz sostenible.

Más información

El Informe mundial sobre el sector público 2018, su Resumen Ejecutivo y otros materiales están disponibles en: <https://publicadministration.un.org/en/Research/World-Public-Sector-Reports>