

CRISIS PREVENTION AND RECOVERY REPORT 2008



Resumen Ejecutivo

Recuperación económica posterior a un conflicto:

Facilitar la creatividad local



UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

BUREAU FOR CRISIS PREVENTION AND RECOVERY

Resumen Ejecutivo

Recuperación económica posterior a un conflicto: Facilitar la creatividad local

La consecuencia más trágica de un conflicto es el sufrimiento humano. No existe posibilidad alguna de recuperar las vidas que se han perdido sin ningún sentido. Sin embargo, para quienes sobreviven a la violencia, la recuperación económica es la tabla de salvación para lograr un futuro sólido y estable. No solo resulta esencial revertir y transformar las condiciones adversas generadas por el conflicto, sino también reducir el riesgo de su recurrencia. Éste es un elemento crucial para los esfuerzos de recuperación, pues los países que salen de una guerra son susceptibles de padecer nuevos brotes de hostilidades en el futuro. Las actividades de recuperación posteriores a un conflicto deben, pues, ser sensibles al conflicto: no deben agravar el riesgo de un retorno de la violencia.

El tema recurrente del informe es que el contexto reviste una importancia fundamental. Los propulsores, las características y las consecuencias del conflicto son los elementos que moldean la senda hacia la recuperación. Las políticas y programas deben ser diseñados y adaptados a la naturaleza específica de la destrucción física y social provocada por el conflicto.

El fin último de la recuperación posterior a un conflicto consiste en restablecer las condiciones para un crecimiento económico y desarrollo humano que sean autosostenibles. Esto incluye abordar las desigualdades entre grupos y géneros que, en un momento inicial, puedan haber causado o exacerbado las hostilidades. Es probable que la recuperación sea más sostenible si cuenta con una base amplia y está cimentada en una comprensión cabal de las capacidades de la población local y sus instituciones tal como se encuentran luego del conflicto.

Poniendo énfasis en tres temas de importancia crucial, el presente informe demuestra cómo pueden reconstruir sus cimientos destruidos y promover un crecimiento incluso los países que están saliendo de un conflicto violento. En primer lugar, el informe reconoce que los propulsores locales son cruciales para la recuperación. Esta noción, que es un concepto medular del informe, capta los esfuerzos de las comunidades y empresas locales por estimular la actividad económica después de la guerra. Los esfuerzos de las comunidades por reconstruir sus fuentes de sustento constituyen la plataforma más viable como basamento para los esfuerzos de recuperación y el apoyo internacional posteriores a una guerra. En segundo lugar, el informe analiza las políticas macroeconómicas que pueden implementar los países que han sufrido conflictos y, por último, analiza la función que debería desempeñar el estado en el proceso de recuperación económica.

Propulsores locales:

Si bien la consecuencia más trágica de la guerra es la abrumadora pérdida de vidas, también son severas sus consecuencias económicas, políticas y sociales. Con frecuencia, la capacidad del estado se debilita a tal punto que ya no puede continuar prestando ni siquiera los servicios más básicos, dado que el capital físico y la infraestructura han quedado destruidos. Es frecuente que las condiciones imperantes generen degradación económica, fuga de capitales, menores fuentes de sustento y una reducción de las oportunidades de empleo. La muerte, las enfermedades y los desplazamientos reducen las capacidades, competencias y aptitudes del país, y menoscaban las perspectivas de lograr una recuperación económica. Por tanto, revertir los daños e invertir en las personas y comunidades

es un aspecto de importancia para la recuperación económica posterior a un conflicto. En este proceso, es esencial abordar las desigualdades de los sistemas que pueden haber contribuido originalmente a la dinámica del conflicto.

La guerra también causa cambios de significación en la estructura de la economía. Durante el conflicto, las economías no colapsan completamente sino que más bien van evolucionando. Las modificaciones en la actividad económica reflejan los cambios en la estructura y los incentivos a los que ha dado origen el conflicto. Algunas actividades desarrolladas durante los tiempos de guerra se relacionan directamente con el propio conflicto, tal como la fabricación y el comercio de armas. Pero lo más importante es que durante el conflicto florecen fuentes de sustento alternativas y nuevos emprendimientos productivos, debido a que la situación bélica exige una creatividad excepcional para sobrevivir y los actores locales actúan en consecuencia. Cuando cesan las hostilidades, esa creatividad se transforma en la punta de lanza de la regeneración económica.

Luego de la guerra, los actores locales son los que están en mejores condiciones y tienen los mayores incentivos para rehabilitarse. Las políticas de recuperación posterior a un conflicto que aprovechan y desarrollan estas actividades locales tienen más probabilidades de ser exitosas y autosostenibles que las que ofrecen una “solución” importada. La asistencia internacional para el desarrollo debe, por tanto, ser diseñada de forma que apoye y complemente los esfuerzos locales en curso, y sienta las bases para iniciativas adicionales generadas en el ámbito local.

Políticas macroeconómicas

Minimizar el riesgo de la recurrencia del conflicto es una preocupación central para la política macroeconómica y la recuperación más amplia de la economía. En reconocimiento de este imperativo, el régimen de políticas macroeconómicas y fiscales debería centrarse en dar un impulso inicial a la economía y generar empleo, con especial atención al impacto de estas políticas en las desigualdades existentes entre los diferentes grupos y regiones. En los escenarios posteriores a un conflicto es de especial significación que el crecimiento sea inclusivo y de amplia base, y que no agrave las tensiones sociales.

El informe subraya la importancia de un abordaje gradual y secuencial de las reformas. Se debe asignar especial prioridad a restaurar las instituciones y los mecanismos de gestión macroeconómica y fiscal que servirán de sostén en las etapas posteriores del proceso de recuperación. También se debe asignar un énfasis especial a la creación de empleo y la promoción de oportunidades para la inversión. Para el éxito de la recuperación económica se requiere que las políticas se autorrefuercen de forma acumulativa.

El apoyo externo y la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) pueden ofrecer un respiro muy necesario en las primeras etapas del proceso de recuperación, en especial a través de un alivio para la deuda más profundo y más rápido. Sin embargo, la AOD debe utilizarse de manera que responda a las necesidades y condiciones específicas del país receptor. Debe apoyar a sus propulsores locales y no crear sistemas paralelos.

El estado como agente de la recuperación:

Después del conflicto, la recuperación y la rehabilitación del propio estado constituye una prioridad, en particular debido a que es esencialmente necesario que haya un estado en funcionamiento para la consolidación de la paz. Las necesidades clave en materia de gobierno e instituciones que son críticas tanto para la recuperación económica como para la consolidación de la paz incluyen: restaurar el control eficaz de las finanzas públicas por parte del gobierno, reconstituir los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, recrear una administración pública profesional y reconstruir instituciones y mecanismos políticos representativos e inclusivos.

Los conflictos con frecuencia socavan la legitimidad y el funcionamiento del estado, por lo que los líderes que actúen con posterioridad al conflicto deben trabajar para restablecer la legitimidad mediante la inclusión de todos los principales grupos de partes interesadas en los procesos sociales y económicos. La medida última de un estado eficaz es el establecimiento de un contrato social entre el gobierno y sus ciudadanos. Si el estado no incluye a todos los principales grupos en su gobierno, afrontará un fuerte riesgo de recurrencia del conflicto. El nuevo estado debe también afirmar su eficacia mediante la restauración de su capacidad para administrar los procesos sociales, políticos y económicos, y la capacidad de exigir el cumplimiento de los principios de seguridad para personas y comunidades. De hecho, la ausencia continuada de seguridad socava peligrosamente la recuperación y el desarrollo económico.

Resumen de las principales conclusiones del informe:

- Todos los programas de recuperación deberían ser apropiados para el contexto y estar basados en una evaluación cabal de las circunstancias especiales por las que atraviesa el país.
- Los conflictos nunca dejan una tabla rasa. Con frecuencia, los propulsores económicos florecen y muchas instituciones locales y modalidades de interacción social sobreviven. Los esfuerzos de recuperación con posterioridad a un conflicto deben comprender, aprovechar y trabajar con la dinámica social e institucional que prevalezcan en el contexto.
- Para que un proceso de recuperación posterior a un conflicto sea exitoso no se requiere solamente un crecimiento económico sostenido, sino también un patrón de crecimiento que reduzca el riesgo de recurrencia del conflicto. En tal sentido, el crecimiento debe ir acompañado de un incremento del empleo y debe abordar las desigualdades horizontales, cuando revistan gravedad.
- Aun cuando estén destinadas a promover el crecimiento, las políticas macroeconómicas deben asignar prioridad a minimizar el riesgo de la recurrencia del conflicto. Inicialmente, esto puede significar, por ejemplo, tolerar un moderado nivel de inflación y déficit presupuestario. Será crucial que los esfuerzos de recuperación promuevan políticas que atraigan inversiones del sector privado así como el regreso de las fuerzas de trabajo calificadas.
- La asistencia puede ser muy importante para la recuperación, especialmente en sus etapas iniciales. Pero la gestión de la ayuda debe estar sujeta a la lógica de los propulsores locales y evitar convertirse en un vehículo para promover sistemas paralelos. La asistencia debe tomar también en cuenta las consecuencias de su distribución.
- Un estado fuerte e inclusivo es esencial para garantizar la estabilidad y la recuperación. Después del conflicto, el país debe reconstruir rápidamente las instituciones del estado, incluyendo la capacidad de obtener ingresos y erogarlos de manera eficaz. Mejorar la transparencia será especialmente importante en los países ricos en recursos naturales, donde existe un elevado potencial de que las conductas se orienten hacia la obtención de ingresos.

