



OCTUBRE 2004

La cooperación sueca
con El Salvador 1979-2001

Una relación un poco más allá



Algunas palabras sobre el estudio

El estudio “Una relación un poco más allá – La cooperación sueca con El Salvador 1979-2001” analiza el rol que han jugado diferentes actores en diversas áreas durante poco más de dos décadas de cooperación entre Suecia y El Salvador.

Los objetivos han sido documentar el apoyo sueco a El Salvador durante el período 1979-2001, analizar la eficacia de ese apoyo, sus estrategias y las relaciones entre los actores suecos y sus contrapartes salvadoreñas, así como presentar las enseñanzas que se puedan sacar de la cooperación con El Salvador, tanto con relación a otros focos de conflicto como para la cooperación sueca en general.

El estudio se basa en un examen de archivos suecos y salvadoreños, un poco más de 100 entrevistas con actores con competencia en el tema, en diferentes partes del mundo, un seminario en Suecia y varias reuniones con un grupo de referencia en El Salvador.

El estudio se publica en Español y Inglés.

Publicado por Asdi en 2004

Departamento de América Latina

Texto: Agneta Gunnarsson y Anna Tibblin, Context

Traducción: Lilian Sala

Imprenta: Edita Sverige AB, 2004

Artículo número: SIDA4204es

Este documento se puede encontrar en www.sida.se/publications

Una relación un poco más allá

Corría el año 1979 y América Central tomaba lugar en el mapa sueco del mundo. En El Salvador la represión, cada vez más dura, conduciría en poco tiempo a una guerra civil.

En la ONU, Suecia votaba por una resolución que exigía respeto por los derechos humanos y el fin de los envíos de armas estadounidenses al ejército salvadoreño. El gobierno sueco también se pronunciaba claramente a favor de una solución pacífica del conflicto.

La organización no gubernamental sueca Diakonia abría su oficina en Centroamérica e iniciaba la ayuda humanitaria a la población civil afectada por la guerra en El Salvador. Pronto la seguirían Acción Internacional de la Iglesia Sueca (Lutherhjälpen) y AIC (que posteriormente cambió el nombre pasando a llamarse Centro Internacional Olof Palme). Durante largos períodos de la década del 80, El Salvador fue el mayor receptor de ayuda humanitaria sueca en América Latina. Iglesias y grupos de solidaridad realizaban colectas y trabajaban para interesar a la opinión pública sobre el conflicto.

Suecia recibió refugiados políticos de El Salvador y la socialdemocracia sueca actuó a través de la Internacional Socialista y apoyando a actores salvadoreños de igual

posición política. La diplomacia sueca trabajaba para ampliar el espacio político y aumentar las posibilidades de una solución pacífica del conflicto.

Estas fueron las principales líneas de acción. Se mantuvieron constantes, con apenas pequeños cambios, hasta la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992.

Con el advenimiento de la paz, también la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi) se convirtió en un actor en El Salvador; anteriormente sólo había canalizado su apoyo a través de organizaciones suecas e internacionales. Una gran parte del apoyo se destinó para la ejecución de las reformas concertadas en los Acuerdos de Paz. También las ONG suecas pasaron a tener nuevos roles: después de haber administrado la ayuda humanitaria fueron pasando sucesivamente a un trabajo, de más largo plazo, para el desarrollo, entre otras cosas, apoyando los procesos democráticos locales y promoviendo los derechos de niñas, niños y adolescentes.

A fines de los años 90 los Acuerdos de Paz habían dejado de ser el punto de referencia más importante y en lugar de eso la construcción de viviendas y la ayuda de catástrofe se convirtieron en las partidas más importantes del apoyo de Asdi.

Durante la guerra – visión común y dependencia mutua

Existía una serie de objetivos para los esfuerzos políticos y diplomáticos de Suecia hacia El Salvador. No estaban consignados en alguna estrategia, pero eran claramente identificables y se mantuvieron invariables durante largo tiempo. Esos fueron principalmente: trabajar dentro del sistema de Naciones Unidas para la defensa de los derechos humanos en El Salvador; promover iniciativas de negociaciones y obrar de contrapeso a la política de EE UU hacia Centroamérica.

El apoyo sueco

1980-1991:

Apoyo humanitario a través de ONG suecas; acogida de refugiados políticos en Suecia; trabajo comprometido político y diplomático en el seno de la ONU y otros foros internacionales; apoyo político a aquellos de similar orientación política; un activo movimiento de solidaridad en Suecia.

1992-2001:

Cooperación a través de Asdi para apoyar las reformas de los Acuerdos de Paz, para construcción de viviendas y ayuda de catástrofe; apoyo a través de ONG para, entre otras cosas promover la democracia local y los derechos del niño, combate a la pobreza a través de atención en salud así como programas de agua y saneamiento.

También la ayuda humanitaria tenía un claro objetivo político. Una gran parte de la ayuda fue usada para apoyar personas refugiadas y desplazadas y, con el tiempo, sus propias organizaciones. Otro propósito de la ayuda humanitaria era aumentar el área de contactos y conocimientos sobre la situación en el país. El principal objetivo al recibir refugiados políticos era salvar personas perseguidas, pero la ayuda estaba también dirigida a dar a Suecia mayor credibilidad y un mayor margen de acción como actor internacional.

La política exterior y la cooperación mancomunadas

Durante la guerra los actores suecos – el Ministerio de Relaciones Exteriores, Asdi y las ONG – desarrollaron una sólida visión común sobre el conflicto y sobre lo que Suecia debía hacer en El Salvador.

Lo más característico del apoyo sueco durante la década del 80 fue el pensamiento estratégico compartido por todos los actores suecos, que tenía apoyo en el más alto nivel político. El trabajo político y diplomático, la ayuda humanitaria, la acogida de refugiados y otros apoyos, estaban coordinados y subordinados a los objetivos políticos. La política y las diferentes formas de cooperación estaban mancomunadas y se fortalecían mutuamente. Esa visión común hizo que los aportes suecos fueran más eficaces de lo que hubieran sido de no haber existido.

Un factor que facilitó esa visión común fue que los actores suecos eran dependientes unos de otros. Las ONG suecas eran dependientes de Asdi para su financiamiento, Asdi dependía de las organizaciones para tener presencia en El Salvador, el cuerpo diplomático tenía limitados recursos económicos a su disposición y era por lo tanto, dependiente de Asdi y de las ONG suecas, como instrumentos para ampliar su margen de acción política.

Largo plazo y conocimiento

A través del trabajo en diferentes foros nacionales, regionales e internacionales, Suecia contribuyó a llamar la atención sobre el conflicto. El trabajo de largo plazo y el conocimiento sobre la situación en El Salvador fueron factores que explican que Suecia pudiera contar con credibilidad política y diplomática. También contribuyó el hecho de que Suecia no tuviera intereses políticos o económicos propios en la región. Fue además importante que Suecia contara con recursos para dar apoyo flexible y rápido en las situaciones en que se necesitaba.

Suecia jugó un importante papel para la ejecución de la conferencia sobre refugiados centroamericanos CIREFCA, que abrió el camino para el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno salvadoreño y para que miles de personas refugiadas y desplazadas pudieran regresar a sus hogares. Suecia contribuyó con un trabajo diplomático estratégico para que la ONU tuviera un papel mediador en las negociaciones de paz. Apoyó el proceso de negociaciones con recursos, pero también con aportes políticos y diplomáticos para facilitar el diálogo.

La mayoría de los objetivos del accionar sueco fueron alcanzados, tanto en el campo diplomático como en la ayuda humanitaria. Sin embargo es difícil encontrar relación de causalidad directa entre los aportes suecos y los resultados alcanzados. Esas relaciones son difíciles de identificar en acontecimientos complejos, con muchos actores y factores que influyen sobre los resultados. Otra razón para la dificultad de identificar esa relación es que la estrategia sueca, en general, no fue la de actuar por cuenta propia, sino, en la medida de lo posible deliberadamente, buscar un trabajo conjunto con otros actores.

Había un diálogo permanente y directo con las contrapartes salvadoreñas, principalmente cuando se trataba de trabajar por una solución negociada del conflicto y para

aumentar el respeto por los derechos humanos. Esta relación cercana, basada en conocimiento y confianza, caracterizó las relaciones en tiempos de guerra.

En tiempos de paz – nuevos roles y nuevas exigencias

Después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 Asdi inició un apoyo directo a El Salvador. En un estadio temprano se dispusieron tres áreas para el apoyo sueco: integración de ex combatientes a la vida civil, promoción de la democracia y los derechos humanos y combate a la pobreza.

Esta orientación se mantuvo firme durante el resto de la década del 90, pero a medida que pasaban los años el débil interés del gobierno salvadoreño y los cambios de prioridades de otros donantes fueron decisivos para el accionar sueco. Suecia intentó por eso encontrar líneas de acción alternativas, entre otras aumentando el apoyo a la sociedad civil salvadoreña.

Mayor distancia entre los actores

Al comienzo del nuevo tiempo de paz, los actores suecos continuaron con su visión política común. Pero si bien había muchos puntos de referencia comunes, Asdi y las ONG comenzaron lentamente a perder su agenda común.

Asdi canalizó gran parte de su apoyo a través del programa de desarrollo de la ONU, el PNUD. Una buena parte de la cooperación sueca se usó para, de diferentes maneras, construir y fortalecer las instituciones creadas o reformadas en los Acuerdos de Paz, entre otras, el cuerpo de policía civil, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el sistema electoral y el poder judicial.

El apoyo a esas instituciones fue una ardua tarea e implicó muchas dificultades inesperadas. Muchos actores estaban involucrados, tanto del gobierno salvadoreño

como de los donantes. La coordinación entre ellos era insuficiente y los retrasos en la ejecución eran corrientes, sobre todo por la falta de voluntad del gobierno salvadoreño de ejecutar lo que se había acordado. El hecho de que Suecia desarrollara estrategias propias para la cooperación significó también que Asdi tuviera su propia y clara agenda en lugar de, como había hecho antes, depender más directamente en las prioridades de los actores salvadoreños y continuamente escuchar sus opiniones.

Después de los Acuerdos de Paz las ONG continuaron inicialmente apoyando a sus viejas contrapartes. Pero se estaba lejos de que todas las organizaciones superaran la reorganización de los tiempos de paz. Aparecieron nuevas áreas de trabajo, a menudo con nuevas contrapartes.

Después del huracán Mitch en 1998 y de los terremotos en 2001 la ayuda de catástrofe se convirtió en el nuevo espacio donde la sociedad civil jugaría un rol importante. En relación con esas catástrofes, las ONG suecas, Asdi y el Ministerio de Relaciones Exteriores, desarrollaron un trabajo estratégico que hace recordar a la visión común que caracterizó el apoyo sueco en los años de la guerra.

Los Acuerdos de Paz como plataforma

En el primer tiempo después de los Acuerdos de Paz se cumplieron la mayoría de los objetivos de la cooperación sueca. El apoyo al desarme de combatientes del ejército y de la guerrilla fue directamente decisivo para que este se pudiera llevar a cabo. No se puede sobrevaluar la importancia de la Comisión Ad Hoc para el desarrollo democrático futuro en El Salvador. Referente a las instituciones de los Acuerdos de Paz, el resultado es más variado. En algunos casos objetivos de corto plazo fueron cumplidos mientras que los de largo plazo, sobre la consolidación de las instituciones, todavía no se han llevado a cabo. La cooperación sueca recibe críticas en este contexto por haber sido demasiado cortoplacista.

No obstante Suecia jugó un papel activo y en algunos casos determinante en el apoyo a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Por un lado la institución recibió apoyo económico durante largo tiempo y por otro lado Suecia contribuyó a solucionar la grave crisis de confianza que la tuvo paralizada.

En cambio Suecia no consiguió incidir en la política económica de El Salvador para que tuviera mayor consideración por los Acuerdos de Paz. Ni el gobierno salvadoreño ni el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial estaban interesados en el tema y la opinión de Suecia tenía poco peso.

Desde 1996 fueron empeorando las relaciones con el PNUD con los cambios de prioridades en ese organismo de la ONU y Suecia perdió con ello su aliado más importante. Suecia es criticada por haber confiado en el PNUD, en forma demasiado parcial. La cooperación de Suecia nunca inició una relación bilateral con el gobierno salvadoreño y por ese motivo no se tenía ninguna plataforma alternativa para el diálogo. Tampoco abrió Asdi una oficina en El Salvador, lo que muchas personas con competencia en el tema, consideran como un error.

Suecia fue uno de los donantes que en forma más consecuente mantuvo los Acuerdos de Paz como plataforma para el apoyo a El Salvador. Con eso contribuyó probablemente a mantener el proceso de paz en la agenda pública por más tiempo que lo hubiera estado en caso contrario.

No obstante, a fines de la década del 90 el apoyo sueco fue quedando cada vez menos relacionado con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Como respuesta a la falta de voluntad del gobierno salvadoreño de cumplir con ciertas áreas de los Acuerdos de Paz se aumentó el apoyo a través de ONG salvadoreñas, principalmente para la construcción de viviendas con desarrollo local y para la ayuda de catástrofe.

La cooperación por donaciones se retira a partir de 2005. Quedará la cooperación a través de las ONG y la cooperación técnica por contrato (KTS). Varias contrapartes salvadoreñas y otros actores consideran que la cooperación por donaciones debería continuar.

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, ésto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 698 56 15
sida@sida.se, www.asdi.org