

# La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional



Megan Burke

## FRIDE

---

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

## Documentos de Trabajo

---

Los documentos de trabajo de FRIDE tienen el objetivo de promover un debate amplio sobre estos temas y presentar análisis relevantes para la política de los Estados.

# La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional

Megan Burke

Abril de 2006

Investigadora Asociada en FRIDE, Megan Burke es Directora de Programas en la Asociación de Naciones Unidas de los Estados Unidos de América (UNA-USA), donde trabaja en una campaña destinada a eliminar el impacto de las minas antipersona en varios países en situación de posconflicto, y es miembro del Comité Directivo de la Campaña de los Estados Unidos para la Prohibición de las Minas Antipersona. Asimismo, es Consultora de la Unidad de Gobernanza y Sociedad Civil de la Fundación Ford.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2006.

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid – ESPAÑA

Tel.: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01

Email: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE [www.fride.org](http://www.fride.org)

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE.

Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

---

# Índice

Introducción	1
El contexto internacional y las tendencias de los conflictos armados	3
La tarea de la reconstrucción posconflicto	6
Definir la tarea	7
Actividades esenciales	9
Respuestas internacionales	10
Críticas hacia las respuestas internacionales	11
Respuestas políticas	12
Respuestas económicas	14
El papel de los agentes locales	20
Mejorar la asistencia internacional	23
Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU: Coordinar y sostener el apoyo de los donantes y garantizar una participación local significativa	24
Consolidar gobiernos creíbles y legítimos por medio de administraciones de transición	25
Democratización sensible al conflicto	25
Apéndice A: Países que han salido de un conflicto entre 1989 y 2004	27
Apéndice B: Tareas esenciales posconflicto	28
Bibliografía	30



# Introducción

Desde 1988 han finalizado cien conflictos violentos y casi el mismo número de países ha salido de años de conflicto violento, dejando tras ellos un “legado de sociedades heridas y Estados fallidos”.<sup>1</sup> El aumento del número de conflictos violentos en las décadas de 1980 y 1990, seguido de un aumento de la atención internacional a la resolución de conflictos a mediados de los noventa, ha desembocado en un número sin precedentes de países que han finalizado conflictos y comenzado el arduo proceso de la reconstrucción.

Durante el mismo período, la naturaleza de los conflictos violentos ha cambiado. Los conflictos interestatales son cada vez más raros y en los años ochenta y noventa, casi todos los conflictos nuevos fueron “conflictos intraestatales”, aunque no estrictamente sin implicación externa. Las guerras son, por término medio, más prolongadas y en ellas se ataca directamente a la población civil de forma devastadora. Además, en los conflictos civiles, suelen atacarse las instituciones del Estado. La duración de las guerras y sus efectos negativos en la población civil y las instituciones del Estado han tenido consecuencias graves. La mayoría de los países que salen de un conflicto necesitan ayuda humanitaria de emergencia y carecen de la capacidad fundamental para responder a las necesidades más básicas de sus ciudadanos. En general, estos países coinciden con los Estados clasificados como Estados en desintegración o fallidos; como consecuencia, uno de los desafíos más importantes que afronta la comunidad internacional es la reconstrucción posconflicto.

Para el propósito de este estudio, la definición del proceso de reconstrucción posconflicto incluye las diversas fases de rehabilitación necesarias para construir

Estados eficaces en sociedades en transición desde el conflicto armado.<sup>2</sup> Se entiende por Estados eficaces aquellos que pueden proporcionar servicios básicos a los residentes, crear condiciones para un desarrollo económico equitativo y sostenible y promover los derechos humanos universales y el estado de derecho. La reconstrucción posconflicto es multidimensional y multisectorial, pues abarca un continuo de actividades y respuestas necesarias tras el final de un conflicto armado, incluidos la ayuda humanitaria inmediata, la recuperación física, institucional, política y económica de un Estado y el establecimiento de cimientos para el desarrollo a largo plazo. Estos mismos esfuerzos reciben también el nombre de “consolidación de la paz” o “consolidación de la nación” o “del Estado”.<sup>3</sup> Un componente importante de casi todas las operaciones posconflicto es la presencia militar, como la de una fuerza de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el mantenimiento de la paz. Sin embargo, este estudio se centrará en las actividades que llevan a cabo los civiles, tanto locales como externos, al mismo tiempo que reconoce que las acciones militares y las civiles suelen estar estrechamente vinculadas y son difíciles de separar.

A pesar de la importancia de la reconstrucción posconflicto, la comunidad internacional no ha hecho frente a este desafío de una forma efectiva. Según las estadísticas ampliamente citadas de un estudio del Banco Mundial (BM), el 44 por ciento de los países vuelven a caer en la violencia en el período de cinco años tras la negociación de un acuerdo de paz.<sup>4</sup> En la última década se han propuesto diversas explicaciones a estos bajos resultados, que se exponen a continuación.

<sup>2</sup> Varios especialistas han criticado la expresión “reconstrucción posconflicto” por considerar que sería más adecuado hablar de “posguerra” en lugar de “posconflicto”, y de “rehabilitación” y no de “reconstrucción”, que, en su opinión, hace más énfasis en la reconstrucción física, en lugar de en la “rehabilitación”, más global. Aunque estos argumentos son convincentes, “reconstrucción posconflicto” es, con diferencia, la más utilizada y se entiende comúnmente que incluye todos los aspectos de la recuperación, la acción humanitaria, la rehabilitación y la reconstrucción posconflicto o posguerra.

<sup>3</sup> Véase Boutros Boutros Ghali, *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Informe del Secretario General ante el Consejo de Seguridad, documento de la ONU A/47/277 - S/24111 (31 de enero de 1992) y su Suplemento a “Un programa de paz” (3 de enero de 1995).

<sup>4</sup> Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003), p. 7.

<sup>1</sup> Monty G. Marshall y Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict 2005*, Center for International Development and Conflict Management (College, MD: University of Maryland, mayo de 2005), [http://www.cidcm.umd.edu/peace\\_and\\_conflict.asp](http://www.cidcm.umd.edu/peace_and_conflict.asp), p. 14.

Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 han dado a la cuestión de la reconstrucción posconflicto una nueva importancia en la agenda mundial y una urgencia por hacerlo mejor. Los gobiernos de todo el "Norte Global" y órganos multilaterales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y las organizaciones de seguridad regionales reconocen que la reconstrucción posconflicto ya no es sólo una prioridad en el mundo en desarrollo, donde tienen lugar la gran mayoría de los conflictos, sino que en el mundo interconectado de hoy día, la no reconstrucción de las sociedades desgarradas por la guerra amenaza la seguridad de todos. El miedo al terrorismo y a otras amenazas transnacionales que surgen de los Estados en desintegración o fallidos han puesto sobre aviso a la comunidad internacional. Esta reorganización de las prioridades queda patente en el desarrollo de nuevas iniciativas políticas y mecanismos para abordar los desafíos posconflicto, como la Unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción del Banco Mundial, la Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y los fondos posconflicto incluidos en las agencias de desarrollo internacional o ministerios de Asuntos Exteriores de Alemania, Canadá, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos, entre otros países.

Los expertos en la reconstrucción posconflicto han presentado varias listas de actividades esenciales posconflicto, agrupándolas en entre tres y siete categorías principales. Estas categorías suelen incluir la seguridad, la gobernanza y la administración, el bienestar social y económico, la justicia y la reconciliación y, recientemente, la reintroducción de los países en situación de posconflicto en el sistema político y económico internacional. Dentro de cada una de estas categorías, las tareas esenciales incluyen actividades como la repatriación de refugiados, el desarme, la desmovilización y reintegración de ex soldados, la reconciliación y la justicia de transición, la reconstrucción de las infraestructuras de gobierno, la estabilización macroeconómica, la democratización y la participación civil, y el establecimiento del estado de derecho.

Aunque la mayoría de los expertos coincide en las actividades necesarias en la reconstrucción poscon-

flicto, la coincidencia respecto de cómo, cuándo y por quién deben ser llevadas a cabo es mucho menor. Este debate se centra, sobre todo, en las respuestas internacionales a la situación de posconflicto y la relación entre los agentes locales y la comunidad internacional, y puede dividirse en dos áreas principales interconectadas: las respuestas políticas y las económicas. Las respuestas políticas son, sobre todo, las operaciones de paz o estabilización que llevan a cabo las Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), otros organismos regionales o gobiernos unilaterales como los de Estados Unidos o el Reino Unido. Aunque todas estas operaciones suponen cierto grado de responsabilidad sobre las actividades que normalmente realizaría el Estado, el uso creciente de administraciones de transición integrales que asumen las funciones del Estado, como en los casos de Timor Oriental y Kosovo, ha desembocado en un examen más minucioso y en llamamientos a favor de directrices más claras en relación con estas operaciones.

Las respuestas económicas incluyen el envío de ayuda y de asistencia extranjera, así como las recetas de política económica que suelen acompañar a esta ayuda y que han recibido críticas generalizadas, sobre todo desde el Sur, pero también de muchos expertos del Norte, que afirman que muchas recetas de política económica han exacerbado las desigualdades económicas, es decir, una de las causas fundamentales de muchos conflictos. Las críticas, concretamente al envío de ayuda, son generalizadas y abarcan diversas cuestiones, como la lentitud de la respuesta y el hecho de que los donantes no cooperen ni garanticen la coherencia de los paquetes de ayuda bilaterales y multilaterales, así como el contenido, el calendario y las prioridades de lo que se financia, y el grado de financiación que se ofrece. En este debate es clave lo que se denomina "brecha entre ayuda y desarrollo". Tradicionalmente, la asistencia extranjera está destinada bien a la ayuda para situaciones de emergencia, bien al desarrollo a largo plazo, sin prestar especial atención al período de transición de recuperación y reconstrucción que afrontan las sociedades en situación de posconflicto.

Como debería ocurrir siempre, estas críticas sirven de base para desarrollar estrategias más efectivas. Este estudio fusionará muchas de las lecciones que se han registrado, expondrá algunas áreas que exigen una investigación más orientada a la política y sugerirá vías para que esta investigación refleje mejor las perspectivas, tanto de los países donantes como de las sociedades en situación de posconflicto.

En el área de la reconstrucción posconflicto, la comunidad internacional ha aprendido actuando; en consecuencia, en la última década ha habido un número cada vez mayor de oportunidades para aprender. Esta experiencia colectiva ha puesto a la comunidad internacional en condiciones de abordar situaciones de posconflicto en el futuro de otra forma, es decir, basándose en estas experiencias en lugar de abordar cada situación nueva como si fuera la primera y también la última. Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 han creado el imperativo político de encontrar un nuevo enfoque, y la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU ofrece una nueva oportunidad para la coordinación. Estos hechos, unidos al creciente número de sociedades en situación de posconflicto que necesitan ayuda urgente, hacen que este sea un momento clave para mejorar las estrategias posconflicto destinadas a consolidar una paz sostenible y sentar unos cimientos sólidos para el desarrollo a largo plazo.

## El contexto internacional y las tendencias de los conflictos armados

Aunque muchos esperaban que el final de la Guerra Fría traería el tan previsto “dividendo de la paz”, en realidad, los primeros años tras el hundimiento de la ex Unión Soviética vieron una tendencia continuamente al alza del número de conflictos armados o guerras en curso en todo el mundo. Entre 1989 y 1996, comenzaron 90 conflictos armados nuevos, lo que elevó el número de países afectados por la violencia a niveles sin precedentes.<sup>5</sup>

Estos conflictos, y otros que habían comenzado en la década de 1980, tenían tres diferencias principales con respecto a los conflictos interestatales más tradicionales. Eran y son casi exclusivamente conflictos intraestatales, donde los bandos enfrentados representan diferentes sectores del mismo Estado, aunque no sin implicación o apoyo externos. En el año 2003, sólo un conflicto en curso implicaba a más de un país, mientras que otros 29 eran conflictos civiles. El *Informe sobre seguridad humana 2005*, del Centro de Seguridad Humana de la Universidad de la Columbia Británica,<sup>6</sup> pone de relieve dos nuevas características de las guerras civiles predominantes: su duración prolongada y su creciente impacto en la población civil. Según este informe, por término medio, los conflictos civiles son más prolongados que los conflictos interestatales, con una duración media de siete años, mientras que los conflictos interestatales duran como media sólo seis meses. Además, en las últimas décadas, la duración de

<sup>5</sup> Shepard Forman, Stewart Patrick y Dirk Salomons, “Recovering from Conflict: Strategy for an International Response”, Center on International Cooperation, 2000.

<sup>6</sup> *Human Security Report 2005*, Human Security Centre, University of British Columbia (Oxford University Press, octubre de 2005), <http://www.humansecurityreport.info/>.

los conflictos civiles ha aumentado, y los conflictos que se desarrollaron entre 1980 y 1999 duplicaron su duración en comparación con los que se desarrollaron entre 1960 y 1979.

El *Informe sobre seguridad humana 2005* señala que, en los conflictos armados modernos, las muertes indirectas representan casi el 90 por ciento de los fallecimientos relacionados con la guerra.<sup>7</sup> Los autores llegan a esta cifra utilizando datos procedentes de diversos esfuerzos recientes para medir el impacto de los conflictos armados en la población civil y la sociedad en su conjunto, entre ellos un estudio realizado por Bethany Lacina y Nils Petter Gliditch en 2004 y la investigación de Monty G. Marshall de la Universidad de Maryland. Aunque advierten de que la escasez de datos fiables ha llevado a los investigadores a “adivinar” estimaciones, ambos estudios señalan con claridad una tendencia alarmante. Lacina y Gliditch compararon las bajas en combate con una estimación de los fallecimientos totales producidos en diez conflictos del África Subsahariana que comenzaron después de 1963. En todos los casos concluyeron que las bajas en combate representaban menos del 30 por ciento de todos los fallecimientos en los casos de Etiopía, Sudán y la República Democrática del Congo, menos del 10 por ciento del total. Marshall ha desarrollado una medida más incluyente para el “impacto de la guerra en la sociedad”, que intenta examinar los fallecimientos debidos a la guerra, el impacto en la infraestructura, el medio ambiente y el desplazamiento de poblaciones, entre otros factores, y ha llegado a la conclusión de que, a la par que la tendencia de los conflictos armados, cuando el número de conflictos civiles llegó a su punto máximo a principios de los años noventa, también lo hizo el impacto global en la sociedad de la guerra en su conjunto.<sup>8</sup>

Puesto que las guerras más recientes actualmente en curso se están librando en los países más pobres del mundo, donde los ciudadanos ya son vulnerables a la enfermedad y la desnutrición y los sistemas de salud

suelen ser frágiles y estar infradotados, las principales causas de muerte indirecta en los conflictos armados son la enfermedad y la desnutrición. Esta realidad es después exacerbada por el gran número de refugiados y desplazados que se ven obligados a huir de sus hogares durante el conflicto. El *Informe sobre desarrollo humano 2005* del PNUD señala que, en la actualidad, hay aproximadamente 25 millones de desplazados en todo el mundo.<sup>9</sup>

Una tercera característica fundamental de los conflictos civiles modernos es su impacto debilitante en la capacidad de gobernanza de un país. En 1995, en su *Suplemento de “Un Programa de Paz”*, Boutros Boutros Ghali señaló esta característica de los conflictos intraestatales como un serio desafío para las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU, porque causa “la desarticulación de las instituciones estatales, especialmente de la policía y el poder judicial, con la consiguiente paralización de la capacidad de gobernar, el desmoronamiento de la ley y el orden público y la aparición del bandolerismo y de un caos generalizado.”<sup>10</sup> En la mayoría de los conflictos civiles, las fuerzas de oposición atacan la infraestructura del gobierno en su intento de debilitar al gobierno y hacerse con el poder. En muchos casos, una vez finalizado el conflicto, ambas partes se dan cuenta de que queda muy poco en cuanto a las infraestructuras económica y de gobierno. Aunque el creciente conjunto de textos sobre Estados en desintegración o fallidos no se refiere específicamente a las sociedades en situaciones de posconflicto, es evidente por qué la coincidencia de los Estados fallidos con los Estados que están saliendo de un conflicto violento es casi total. El conflicto armado es una de las causas más importantes de la desintegración del Estado.

Aunque el aumento del número de conflictos armados que se produjo inmediatamente después del final de la Guerra Fría y el devastador impacto de estos conflic-

<sup>9</sup> PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2005*.

<sup>10</sup> Boutros Boutros Ghali, *Suplemento de “Un programa de paz”*: Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas, documento de la ONU A/50/60-S/1995/1 (3 de enero de 1995).

<sup>7</sup> *Human Security Report 2005*, p. 127.

<sup>8</sup> Marshall, 2005.

tos son sin duda malas noticias, las tendencias más recientes muestran una disminución sostenida del número de conflictos armados en todo el mundo y en el grado de intensidad de estos conflictos. El *Informe sobre seguridad humana* indica una disminución de más del 40 por ciento del número de conflictos desde 1988, con la resolución de más de 100 conflictos armados.<sup>11</sup> Sin embargo, este informe sí detecta una pequeña disminución en lo que califica de “conflictos de baja intensidad”, resultado de la “resolución” incompleta de otros antiguos conflictos de mayor intensidad. Marshall y Gurr, en *Peace and Conflict 2005*, afirman: “La tendencia global de los principales conflictos armados continúa disminuyendo de forma destacable en la era posterior a la Guerra Fría, tanto en el número de Estados afectados por conflictos armados importantes como en su magnitud general”; por ejemplo, los conflictos armados importantes se redujeron en un 60 por ciento desde el punto álgido de mediados de los años ochenta, y a mediados del 2004 habían alcanzado su nivel más bajo desde finales de los años cincuenta.<sup>12</sup> Los datos más recientes disponibles del Programa de Datos sobre Conflictos de Upsala también indican una disminución constante, con sólo 29 conflictos en 22 países en el 2003; los investigadores Mikael Eriksson y Peter Wallensteen informaban de que “la probabilidad de que un país concreto estuviera implicado en un conflicto [en el 2003] nunca ha sido tan baja desde principios de los años cincuenta”.<sup>13</sup>

Las explicaciones de esta tendencia positiva en la última década son numerosas y su análisis exhaustivo queda fuera del marco principal de este estudio. Sin embargo, en resumen, la mayoría de los especialistas cree que la intervención más frecuente de la comunidad internacional –tanto de órganos multilaterales como las Naciones Unidas, como de intervenciones bilaterales–, junto con una norma internacional creciente para la resolución negociada de los conflictos violentos ha desembocado en este “dividendo de la

paz” en cierto modo aplazado. Como consecuencia, en la última década, un número cada vez mayor de países ha salido de importantes guerras societales y ahora afrontan la gigantesca tarea de reconstruir sus países devastados.

Shepard Forman y Dirk Salomons elaboraron una lista con un total de 40 países que salieron de una situación de violencia prolongada desde 1989. Tobias Debiel y Ulf Terlinden, por su parte, hallaron que en el 2003 había 37 países que habían estado implicados en un conflicto en los diez años anteriores y enumeraban otros 24 que estaban “en guerra” en el 2002. Seis de ellos tenían un “proceso de paz muy activo y una probable reducción de la violencia.”<sup>14</sup> Combinando la información de estas dos fuentes y actualizando la lista hasta casi la actualidad con los datos disponibles en la obra de Marshall y Gurr, *Peace and Conflict 2005*, hay 48 países que han salido de un conflicto violento desde 1989 y otros 14 que estaban en guerra a principios del 2005.<sup>15</sup> Aunque cada país de los 62 de la lista tiene sus propias circunstancias y no todos han sufrido la misma magnitud de devastación y pérdida de vidas, con pocas excepciones, estos países están tan empobrecidos que tienen una capacidad mínima, si es que la tienen, para proporcionar ayuda de emergencia o emprender la rehabilitación a largo plazo necesaria tras el final de un conflicto prolongado.

<sup>11</sup> *Informe sobre seguridad humana 2005*.

<sup>12</sup> Marshall, 2005, p. 11.

<sup>13</sup> Mikael Eriksson y Peter Wallensteen, “Armed Conflict 1989-2003”, *Journal of Peace Research*, (Vol. 41 No. 5, Oslo, septiembre de 2004) p. 625.

<sup>14</sup> Tobias Debiel y Ulf Terlinden, “Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies: A Discussion Paper”, por encargo de la División de Estado y Democracia del Ministerio federal alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo, 2005.

<sup>15</sup> Véase en el Apéndice A la lista de países en situación de posconflicto y países en guerra a principios del 2005.

## La tarea de la reconstrucción posconflicto

Siendo tan elevado el número de países que afrontan desafíos tan serios, es evidente que hace falta un esfuerzo cooperativo de los países que están saliendo de un conflicto junto con la comunidad de donantes para la estabilización y la reconstrucción. La tarea de estabilizar y reconstruir después de un conflicto armado no es nueva, y a lo largo del tiempo ha recibido numerosos nombres, pero actualmente el más comúnmente aceptado es el de "reconstrucción posconflicto", que aquí definimos como el (re)establecimiento de un Estado efectivo y justo capaz de abordar las necesidades básicas de su población.

En 1991, en *Un programa de paz*, Boutros Boutros Ghali acuñó la expresión "consolidación de la paz", que describió como el esfuerzo para "consolidar la paz y promover una sensación de confianza y bienestar entre las personas" a fin de evitar la reincidencia en la guerra. El entonces Secretario General de la ONU enumeraba actividades concretas para la consolidación de la paz que incluían el desarme, la repatriación de refugiados, la observación de las elecciones, la protección de los derechos humanos y la reforma o el fortalecimiento de las instituciones de gobierno.<sup>16</sup> El Banco Mundial viene empleando el término "reconstrucción posconflicto" desde 1995 en el sentido de "reconstrucción del marco socioeconómico de la sociedad" y "reconstrucción de las condiciones que permiten el funcionamiento de una sociedad en tiempo de paz [que incluya] el marco de gobierno y el estado de derecho".<sup>17</sup> En el discurso sobre Estados en desintegra-

ción o fallidos, los términos más empleados son "consolidación de la nación" o "consolidación del Estado", refiriéndose también a los esfuerzos para (re)establecer un Estado efectivo y justo. Sin embargo, puesto que no todos los Estados con gobiernos débiles o en desintegración han salido recientemente de conflictos armados, las actividades esenciales necesarias para alcanzar este resultado varían en función de la causa de la desintegración o hundimiento del Estado.

La reconstrucción posconflicto es un imperativo fundamental para toda la comunidad global por dos razones íntimamente relacionadas: el conflicto armado y los Estados fallidos son un obstáculo para los esfuerzos de desarrollo a largo plazo y la reducción de la pobreza, y ambos amenazan la seguridad local, nacional e internacional. Aunque no existe un vínculo automático entre pobreza y conflicto armado, el *Informe sobre desarrollo humano 2005* señalaba que "hay mayores probabilidades de obtener resultados violentos en sociedades marcadas por una polarización profunda, instituciones débiles y pobreza crónica" y que "el conflicto violento es una de las rutas más seguras y rápidas para llegar al nivel más bajo de la lista del IDH (Índice de Desarrollo Humano) —y es uno de los indicadores más potentes de una permanencia prolongada en esa situación."<sup>18</sup>

En resumen, es más probable que los países pobres experimenten un conflicto violento y que los países que han experimentado un conflicto violento sean más pobres. Se han hecho investigaciones exhaustivas, dirigidas en gran parte por Paul Collier, ex director del Grupo de Investigación sobre Desarrollo del Banco Mundial, para refinar la conexión entre la pobreza y el estallido de la guerra civil. En *Greed and Grievance*, artículo escrito con Anke Hoeffler, Collier afirma que la desigualdad económica y política (los motivos de queja), unida a la viabilidad económica (codicia) como el acceso a recursos naturales o al apoyo económico externo ofrecen la explicación económica más sólida del estallido del conflicto civil.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Boutros Boutros Ghali, *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Informe del Secretario General ante el Consejo de Seguridad, documento de la ONU A/47/277 - S/24111 (31 de enero de 1992), párrafo 55.

<sup>17</sup> Banco Mundial, *Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1998).

<sup>18</sup> *Informe sobre desarrollo humano 2005*, pp. 152 y 154.

<sup>19</sup> Paul Collier y Anke Hoeffler, "Greed and Grievance in Civil War", Policy Working Paper 28126, Washington, D.C.: Banco Mundial, octubre de 2001.

También se ha documentado ampliamente el coste de un conflicto armado, tanto en vidas humanas como en infraestructura económica. En el ejemplo de Mozambique, más de un millón de personas de una población de aproximadamente 15 millones, murieron como consecuencia directa del conflicto interno. Más del 40 por ciento de la población restante, es decir, más de 6,8 millones de personas, fueron desplazadas, bien internamente, bien como refugiados. Infraestructuras vitales como escuelas, pozos, centros de salud y carreteras quedaron destruidas o inutilizables en todo el país, pero sobre todo en las zonas rurales, en una proporción de entre el 30 y el 50 por ciento.<sup>20</sup> Pérdidas similares en numerosas sociedades desgarradas por la guerra demuestran por qué la pobreza es algo tan omnipresente en los países que acaban de salir de una guerra y por qué muchos de estos países no se desarrollan y prosperan.

El impacto devastador que tiene el conflicto armado en los seres humanos y su calidad de vida es evidente desde hace tiempo. Lamentablemente, esto no ha motivado lo bastante a muchos países donantes para que comprometan los recursos necesarios, tanto económicos como humanos, para abordar de manera efectiva los problemas que afrontan las sociedades en situaciones de posconflicto. Desde el 11 de septiembre de 2001, el desafío de reconstruir las sociedades en situación de posconflicto, como subgrupo de los Estados en desintegración o fallidos, se ha convertido en una nueva prioridad en la agenda internacional. Estos países se consideran caldo de cultivo del terrorismo internacional, que a su vez representa una amenaza para la seguridad mundial. Muchos gobiernos del mundo desarrollado y organizaciones multilaterales han establecido este vínculo para justificar el aumento de los recursos y respuestas internacionales más efectivas destinados a los países en situación de posconflicto. Robert Orr resumía esta visión con claridad: "Los entornos posconflicto sin ley e inestables que carecen de medios institucionales para abordar sus problemas internos ofrecen condiciones de laboratorio casi perfectas para

<sup>20</sup> Luisa Diogo, "Peace and the Economy", en *Mozambique: 10 Years of Peace*, editado por Brazao Mazula, (Maputo: Center for Democracy and Development, 2004), p. 210.

quienes desean tramar conspiraciones de terror y reclutar y entrenar a terroristas, así como financiar y gestionar operaciones terroristas globales desde una distancia segura."<sup>21</sup>

Los críticos postulan que este argumento también se ha empleado para justificar las intervenciones militares extranjeras en Estados fallidos, fenómeno etiquetado de "segurización del desarrollo". El concepto de "segurización del desarrollo" se refiere a la tendencia a utilizar la ayuda para el desarrollo en otros países como un instrumento de política exterior en la "guerra contra el terrorismo" y no como un medio para reducir la pobreza en el mundo.<sup>22</sup> Unido a este concepto y tras lo que se conoce como "misiones integradas" para esfuerzos de reconstrucción posconflicto, se viene prestando más atención al creciente uso de las fuerzas militares de los países donantes para proporcionar ayuda humanitaria, por una parte, y la recepción de ayuda para el desarrollo por las fuerzas armadas de los países receptores, por otra.<sup>23</sup>

## Definir la tarea

El número, siempre en aumento, de países que salen de un conflicto armado prolongado, combinado con la creciente sensación de urgencia en reconstruir estos países ha animado a muchos especialistas y gobiernos donantes a aclarar los elementos esenciales de la reconstrucción posconflicto y cuándo y cómo deben producirse. En general, se reconoce que la situación

<sup>21</sup> Robert Orr (ed.), *Winning the Peace: An American Strategy for Post-Conflict Reconstruction* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2004), p. 3.

<sup>22</sup> Véanse Jorg Faust y Dirk Messener, "Europe's New Security Strategy- Challenges for Development Policy" (Instituto Alemán de Desarrollo, 3/2004) y *Europe in the World: Essays on EU Foreign, Security and Development Policies*, (Londres: BOND, 2004), <http://www.bond.org.uk/eu/euinworld.htm>, para sendos análisis de esta tendencia explícita entre los gobiernos europeos.

<sup>23</sup> En su último informe sobre la República Democrática del Congo, el International Crisis Group (ICG) pide al Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE que revise las condiciones que puedan restringir el uso por los donantes de la AOD para "participar de forma más proactiva en la reforma del sector de la seguridad". Véase "Security Sector Reform in Congo", Africa Report No 104, ICG Nairobi/Bruselas, 13 de febrero de 2006. Para un ejemplo del uso de la ayuda europea para reforzar la capacidad militar en regiones en conflicto, véase "Securing Peace and Stability for Africa: The EU-Funded African Peace Facility", Comisión Europea, julio de 2004.

dependerá de cada escenario posconflicto y ha aparecido la “evaluación de necesidades posconflicto” (ENPC) como herramienta clave para abordar las necesidades de recuperación caso por caso. Normalmente, la ENPC se realiza conjuntamente por las Naciones Unidas y el Banco Mundial y se considera “el punto de entrada para conceptualizar, negociar y financiar las estrategias de recuperación posconflicto” en un país determinado.<sup>24</sup> A pesar de la diversidad de contextos de países, también hay aspectos comunes en las diversas situaciones de posconflicto y se suele considerar que hay tres fases de actividad, aproximadamente en el siguiente orden secuencial, aunque existe una coincidencia significativa entre ellas. Estas tres fases son:

- Estabilización poscrisis;
- Reconstrucción, rehabilitación y consolidación de instituciones;
- Consolidación y desarrollo a largo plazo.

En primer lugar, inmediatamente después de finalizado el conflicto, está la fase poscrisis en la que se hace hincapié en la ayuda de emergencia, la seguridad y la estabilización del gobierno y la economía. Muy poca reconstrucción y desarrollo puede haber en un entorno sumamente inseguro en el que sigue habiendo un miedo razonable a que se reanude la violencia. En esta primera fase, que se suele definir como la comprendida entre el primer hasta el tercer año, suele haber presencia externa militar así como civil de emergencia. La presencia militar, sea una fuerza de mantenimiento de la paz de la ONU, una fuerza de mantenimiento de la paz regional como la de la Unión Africana en Sudán, una fuerza bilateral como el ejército estadounidense o el británico, o una coalición de países donantes interesados, está concebida para prevenir el retorno a la violencia en gran escala. Los trabajadores de las organizaciones de ayuda humanitaria alivian necesidades humanas básicas, y trabajan teóricamente con independencia de la presencia militar, aunque a menudo

coordinados por medio del representante especial del Secretario General de la ONU (es decir, cuando hay un representante especial del Secretario General). En la práctica, en muchos entornos posconflicto sumamente inseguros, los trabajadores de las organizaciones de ayuda humanitaria dependen cada vez más de las fuerzas de mantenimiento de la paz para obtener seguridad y ya no se consideran independientes de la presencia militar extranjera. Esta dependencia amenaza la noción histórica de neutralidad humanitaria y ha aumentado el riesgo para muchos trabajadores de organizaciones de ayuda.

Es durante la segunda fase, que suele definirse como la comprendida entre el cuarto y el séptimo año, cuando puede comenzar la reconstrucción física, el (re)establecimiento de las instituciones públicas, la reconciliación y la reforma y estabilización económicas. Con mayores niveles de seguridad, los refugiados pueden volver y se celebran elecciones para establecer nuevas políticas de gobierno con un gobierno libremente elegido que haya obtenido el apoyo de la mayoría de los ciudadanos. En casos de desintegración total del gobierno y cuando la comunidad internacional ha asumido toda la responsabilidad del gobierno por medio de una administración de transición, la autoridad del gobierno suele devolverse a la población local durante esta fase.

En la tercera fase, teóricamente entre el octavo y el décimo año, se han sentado ya los cimientos para iniciar planes de desarrollo a más largo plazo. Los programas de reforma pública y de la seguridad suelen implementarse en esta fase y se presta más atención a obtener inversiones extranjeras y a fomentar la inversión local, al mismo tiempo que se obtiene un mayor acceso a los mercados de exportación para la producción local. Tanto en la segunda como en la tercera fase, se hacen esfuerzos para abordar las causas fundamentales de la guerra a fin de que la sociedad no se reconstruya con los mismos defectos e injusticias que desembocaron en el conflicto armado.

Muchos especialistas han criticado este marco, alegando que esta secuencia es demasiado rígida o que aplazar la reforma política y económica hasta que se haya

<sup>24</sup> Uwe Kievelitz et al., *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-conflict Situations* (estudio encargado por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, el PNUD y el Banco Mundial, 2004), p. 1.

estabilizado la situación de la seguridad refuerza políticas desiguales que podrían haber estado en la raíz del conflicto armado. Tony Addison afirma que la reforma económica que fomenta una recuperación de base amplia debe ser una prioridad desde el momento en que se firma un acuerdo de paz y no algo que se deje hasta que se haya completado la reforma política. “Una reforma económica bien diseñada puede reforzar el entorno político, mientras que una reforma mal diseñada [o ninguna reforma] puede debilitarlo.”<sup>25</sup> Susan Woodward afirma, de modo similar, que aunque los aspectos económicos de la implementación del acuerdo de paz son evidentes, estos aspectos económicos “tienden a ocupar un lugar secundario frente a las preocupaciones sobre la seguridad”.<sup>26</sup> Además, algunos especialistas creen que las fases dos y tres deben considerarse una única fase o un continuo, de modo que haya desde el principio una mayor sincronización entre los programas de reconstrucción y recuperación y los programas de desarrollo.

## Actividades esenciales

Las actividades esenciales de la reconstrucción posconflicto son diversas y multisectoriales, y la mayoría exigen una atención continuada durante las tres fases citadas. Forman y Salomons identificaron los siguientes ocho “elementos” de las actividades esenciales:<sup>27</sup>

1. Repatriación, reintegración y reconciliación;
2. Derechos humanos, incluidos los relativos a la propiedad y la identidad;
3. Seguridad pública, incluidos la desmovilización, la actuación policial y los derechos humanos;
4. Recuperación de la infraestructura, incluidos el agua, saneamiento, vivienda y transporte;

<sup>25</sup> Tony Addison, “Africa’s Recovery from Conflict: Making Peace Work for the Poor”, *UNU World Institute for Development and Economics Research* 2003.

<sup>26</sup> Susan Woodward, “Economic Priorities for Successful Peace Implementation”, en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens (eds.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002), p. 184.

<sup>27</sup> Shepard Forman y Dirk Salomons, “Meeting Essential Needs in Societies Emerging from Conflict”, *Center on International Cooperation Working Paper* (1999), p. 2.

5. Seguridad alimentaria y rehabilitación agrícola, incluidas la designación y la inscripción registral de la tenencia de la tierra;
6. Necesidades urgentes en materia de salud, educación y bienestar social básico, incluida la generación de empleo y de ingresos;
7. Estructuras de gobierno operativas, incluidas las instituciones del estado de derecho y de la sociedad civil;
8. Elecciones, incluida la educación de los votantes.

Robert Orr expuso cuatro pilares: seguridad, gobernanza y participación, bienestar social y económico, y justicia y reconciliación.<sup>28</sup> Debiel y Terlinden, centrándose específicamente en la promoción de la buena gobernanza en sociedades en situación de posconflicto, introdujeron el concepto de tres dimensiones de gobernanza: gobernanza de la seguridad, gobernanza política-administrativa y gobernanza socioeconómica.<sup>29</sup> Raul Romeva i Rueda enumera cinco tareas: el reasentamiento y la desmilitarización, la reconstrucción física y la reinstauración de servicios institucionales básicos, la reforma política y económica para abordar las causas fundamentales de la guerra, la reconciliación y el estado de derecho y la normalización regional y la reinserción en los foros internacionales.<sup>30</sup>

Aunque cada uno de los autores mencionados ha enfocado la cuestión de la reconstrucción posconflicto desde una perspectiva diferente, las semejanzas entre estos marcos son más notables que las diferencias. Como puede verse en el apéndice B, de las 42 tareas posconflicto extraídas de las listas elaboradas por cada uno de los autores mencionados, todas menos 14 pueden corresponderse con la misma tarea o con una similar de cada lista. Las excepciones más notables son el empleo y la formación en habilidades, que sólo se incluyen en dos de las cuatro fuentes, la reinserción de los países en situación de posconflicto en los foros regionales e internacionales, que también está incluida en dos de las cuatro y, por último, la transformación de las

<sup>28</sup> Orr, 2004, p. 11.

<sup>29</sup> Debiel y Terlinden, 2005, p. 3.

<sup>30</sup> Raul Romeva i Rueda, *Guerra, posguerra y paz: Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o postacuerdo* (Barcelona: Icaria Editorial, 2003), p. 25.

economías de violencia o economías ilegales, mencionada sólo por Debiel y Terlinden. También hay que señalar que los cuatro estudios incluidos en este análisis han sido realizados por especialistas del Norte con la intención expresa de asesorar en la respuesta de la comunidad de países donantes en situaciones de posconflicto. No se dispone actualmente de listas de estas características elaboradas por agentes dentro de sociedades en situación de posconflicto.

Es importante observar que la clasificación u organización de tareas esenciales puede llevar a la exclusión de cuestiones transversales clave que afectan a varios sectores importantes para la recuperación posconflicto. Cuestiones transversales típicas, como identificar Uwe y otros, que hay que tener en cuenta, son:<sup>31</sup>

- Género: se ha demostrado con claridad en numerosos estudios que los conflictos armados tienen un impacto diferente en hombres y en mujeres y que, en muchos casos, los roles tradicionales de género se alteran en el curso de un conflicto prolongado.<sup>32</sup> Muchas sociedades en situación de posconflicto tienen una elevada proporción de mujeres cabezas de familia, mientras que muchos proyectos de reconstrucción posconflicto están dirigidos sobre todo a hombres, especialmente los centrados en el desarme, la desmovilización y la reintegración de ex combatientes. Además, muchas sociedades en situación de posconflicto tienen niveles de violencia contra mujeres y niños superiores al promedio, algo que hay que abordar por medio de programas de reconciliación y de apoyo psicológico postraumático.
- El medio ambiente: los conflictos armados causan muchas veces daños generalizados al medio ambiente con las minas terrestres y otros explosivos y la ausencia de atención de las autoridades a las cuestiones medioambientales durante un conflicto pro-

longado. La reconstrucción de infraestructuras puede dañar aún más un medio ambiente ya frágil salvo que se preste atención de forma sistemática al impacto medioambiental.

- Derechos humanos: los abusos contra los derechos humanos son a menudo una causa de conflicto, además de un resultado de éste. Aplicar un marco basado en derechos a todas las actividades posconflicto es un método importante para generar respeto a los derechos humanos y abordar las causas fundamentales de los conflictos.

---

## Respuestas internacionales

Para promover tanto el desarrollo humano como la seguridad internacional, es fundamental reconstruir las sociedades en situación de posconflicto y, de hecho, existe consenso en las actividades que conlleva esta tarea. Además, se reconoce que la mayoría de los países que salen de un conflicto no están en condiciones de emprender estas tareas sin cierto apoyo o implicación exterior. Pese a este consenso, hasta ahora, la comunidad internacional en su conjunto ha logrado sólo resultados mediocres en sus intentos para consolidar la paz y promover el crecimiento económico tras un conflicto armado. Paul Collier concluyó que el 44 por ciento de todos los conflictos se reanudaba en un plazo de cinco años a partir de su finalización oficial. Después de diez años, más del 50 por ciento de los acuerdos de paz habían fracasado.<sup>33</sup> En el año 2003, Michael Lund revisó los resultados en 17 países diferentes con conflictos que habían finalizado con acuerdos de paz para determinar si estos acuerdos y los posteriores esfuerzos de consolidación de la paz se habían traducido en "la ausencia de violencia generalizada". Utilizando datos empíricos obtenidos de seis investigadores, concluyó que once de estos casos fueron "fracasos" o sólo "éxitos parciales" y que aunque los esfuerzos para la con-

---

<sup>31</sup> Uwe et al., 2004, p. 15.

<sup>32</sup> En el 2002, el Instituto Neerlandés de Relaciones Internacionales Clingendael publicó un análisis exhaustivo de textos sobre el papel de la mujer en la prevención y resolución de conflictos, y en la reconstrucción posconflicto. Tsjeard Bouta y Georg Frerks, "Women's Roles in Conflict Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Reconstruction: Literature Review and Institutional Analysis", *Conflict Resolution Unit Occasional Paper*, La Haya, Clingendael Institute: noviembre de 2002.

<sup>33</sup> Collier et al., 2003, p. 7.

solidación de la paz posconflicto habían tenido cierto éxito, “el mismo número o más han sido fracasos”.<sup>34</sup>

Otros especialistas, como Jenny Pearce y Alejandro Bendaña, afirman que el índice de éxito, especialmente para los esfuerzos de reconstrucción posconflicto de los ochenta y principios de los noventa en América Central, en realidad es muy inferior. Estos autores alegan que una definición que sólo tenga en cuenta el retorno al conflicto armado como fracaso infravalora situaciones en las que las causas fundamentales del conflicto siguen sin resolverse, lo que a su vez desemboca en “violencia económica y delictiva” que tiene un impacto negativo similar en la seguridad humana y el crecimiento económico equitativo.<sup>35</sup>

Una excepción a este panorama, en general poco halagüeño de los resultados de la reconstrucción posconflicto, es el reciente estudio de Rand sobre el papel de la ONU en la construcción de naciones, realizado por James Dobbin y otros autores, en el que se analizaron las actividades humanitarias, políticas y económicas de la ONU en ocho situaciones de posconflicto desde la II Guerra Mundial. Los resultados de estos ocho casos fueron comparados con los de ocho casos en los que Estados Unidos había encabezado los esfuerzos de “consolidación de la nación” durante el mismo período. El estudio determinó que las operaciones dirigidas por la ONU lograron una paz sostenida en siete de los ocho casos, y la democratización en seis. Las operaciones estadounidenses lograron una paz sostenida sólo en cuatro de los ocho casos, y la democratización en dos. Aunque reconociendo que se podía haber llegado a conclusiones diferentes dependiendo de los casos elegidos,<sup>36</sup> los autores del estudio concluyen que “las

Naciones Unidas proporcionan el marco institucional más adecuado para la mayoría de las misiones de consolidación de la nación, con un índice de éxito comparativamente elevado y el máximo grado de legitimidad internacional”.<sup>37</sup> Aunque podría ser correcto decir que la ONU es el organismo más adecuado para dirigir ejercicios de reconstrucción posconflicto, y quizá también lo sea concluir que las recientes misiones posconflicto se han beneficiado de su experiencia para lograr un éxito mayor, la muestra limitada del estudio no permite generalizar que la ONU haya logrado un 87 por ciento de éxitos en todas las situaciones de posconflicto.

## Críticas hacia las respuestas internacionales

La importancia del esfuerzo de reconstrucción posconflicto y la ausencia de éxitos hasta la fecha han inspirado a muchos especialistas y profesionales, en ocasiones a petición de los propios gobiernos donantes u organizaciones multilaterales, a criticar las respuestas internacionales a fin de que puedan aplicarse “lecciones aprendidas” en esfuerzos futuros. Estas críticas se encuadran en los siguientes tres ámbitos generales interrelacionados:

- 1. Respuestas políticas:** Operaciones de paz o de estabilización realizadas por la ONU, la OTAN y otros órganos regionales, o por gobiernos unilaterales como los de Estados Unidos o el Reino Unido, que suponen cierto grado de responsabilidad en las actividades, que realizaría normalmente el Estado.
- 2. Respuestas económicas:** Envío de ayuda y asistencia extranjera y las recetas de política económica y asistencia técnica para la estabilización macroeco-

<sup>34</sup> Michael Lund, “What Kind of Peace is Being Built? Taking Stock of Post-Conflict Peacebuilding and Charting Future Directions”, *Discussion Paper for North-South Institute*, enero de 2003, p. 30.

<sup>35</sup> Véase Alejandro Bendaña, “What Kind of Peace is Being Built: Critical Assessments from the South”, *Discussion Paper for the International Development Research Centre*, enero de 2003, para una explicación de la violencia civil organizada frente a la violencia económica y delictiva.

<sup>36</sup> Los países seleccionados para las operaciones de la ONU fueron el Congo Belga, Namibia, El Salvador, Camboya, Mozambique, Eslovenia Oriental, Sierra Leona y Timor Oriental. Los casos estadounidenses fueron Alemania, Japón, Somalia, Haití, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Afganistán e Irak.

<sup>37</sup> James Dobbins, Seth G. Jones et al. *The UN's Role in Nation Building: From the Congo to Iraq* (Rand Corporation, febrero de 2005), p. xxxvii.

nómica, la reforma económica y el desarrollo económico.

**3. Participación internacional de agentes locales:** La selección e implicación (o ausencia de ella) de agentes locales en la reconstrucción posconflicto y su relación con la comunidad de donantes internacionales en la aplicación de la reconstrucción política, económica y social.

## Respuestas políticas

Como ya se ha dicho, las prolongadas guerras civiles modernas debilitan o destruyen, o ambas cosas, la capacidad de gobierno del Estado. Una vez alcanzado un acuerdo de paz, hace falta cierto grado de apoyo externo para ayudar a los países a hacer la transición de la guerra a la paz. En algunos casos, los gobiernos se han hundido o los recursos humanos han disminuido de forma tan total que existen pocas estructuras formales o capacidades sobre las que construir. A partir de finales de los años ochenta, las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU asumieron un número cada vez mayor de tareas de reconstrucción posconflicto de carácter político, como asistencia electoral, reforma política, DDR (desmovilización, desarme y reintegración), reasentamiento de refugiados y observación de los derechos humanos, y estas misiones llegaron a conocerse como misiones “ampliadas” o “multidimensionales”. Sin embargo, estas misiones ampliadas no intentaron sustituir al gobierno, por más frágil que éste pudiera ser.

El final de la Guerra Fría y el cambio relacionado del concepto de soberanía nacional transformaron radicalmente la predominante reticencia total a intervenir en Estados soberanos.<sup>38</sup> Como consecuencia de este cambio de paradigma, desde mediados de los

<sup>38</sup> Se puede ver una tendencia relacionada y mutuamente reforzante en el éxito de la Comisión Internacional sobre la Responsabilidad de Proteger, dirigida por el gobierno de Canadá, que justifica las intervenciones internacionales en los Estados soberanos que no puedan o no quieran prevenir los abusos contra los derechos humanos dentro de su territorio. Este concepto recibió un apoyo generalizado en la Cumbre sobre la Reforma de la ONU del 2005.

años noventa se viene encomendando a las Naciones Unidas, otros órganos multilaterales e incluso a las fuerzas ocupantes, o éstas han asumido, altos niveles de autoridad en asumir las responsabilidades del gobierno en sociedades en situación de posconflicto. Estas intervenciones adoptan dos formas distintas: la ocupación militar y los fideicomisos internacionales o administraciones de transición. Mientras las ocupaciones militares y las administraciones internacionales podrían parecer similares a los ojos de muchas personas del país anfitrión, difieren en que las segundas están autorizadas por la ONU y responden ante ella.<sup>39</sup> Simon Chesterman define la administración de transición como un subconjunto de actividades de la ONU de consolidación del Estado en el que estas actividades se realizan haciendo que la comunidad internacional asuma “algunos de los poderes del Estado, o todas ellas, con carácter temporal.”<sup>40</sup> Richard Caplan enumera las siguientes funciones de las administraciones de transición: elaborar y hacer cumplir leyes locales, ejercer una gestión fiscal total, crear un banco central, nombrar y destituir a funcionarios locales, resolver reclamaciones sobre la propiedad, establecer servicios de aduanas, regular los medios de comunicación y las empresas locales y dirigir escuelas.<sup>41</sup> También distingue estas estructuras de gobierno de las anteriores misiones de mantenimiento de la paz de la ONU por su naturaleza política, pues adoptan decisiones sobre cuestiones como el papel de la mujer y la reintegración de comunidades étnicas. Sólo ha habido tres administraciones internacionales modernas que hayan adoptado esta forma de gobierno directo: la Administración de Transición de la ONU para la Eslavonia Oriental, Baranja y Sirmium Occidental; la Administración Provisional de la ONU en Kosovo; y la Administración de Transición de la ONU en Timor Oriental.

<sup>39</sup> Aunque hasta la fecha todas las administraciones de transición han tenido tanto un componente militar como uno civil, como se ha dicho en la introducción, este análisis se centrará en los aspectos civiles de estas operaciones, teniendo en cuenta que gran parte de las críticas realizadas a estas operaciones se aplican tanto a la presencia civil como a la militar.

<sup>40</sup> Simon Chesterman, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration and Statebuilding* (Oxford: Oxford University Press, 2004), p. 5.

<sup>41</sup> Richard Caplan, *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

Junto con la aceptación y el número cada vez mayores de las administraciones de transición, hay un conjunto creciente de textos en los que se debate la legitimidad y la necesidad de este grado de intervención internacional. Las opiniones van desde el apoyo incondicional al rechazo más rotundo, por considerarlo una nueva forma de imperialismo de las naciones donantes, pasando por los apoyos con condiciones. Stephen Krasner afirma que los problemas de los Estados fallidos con una gobernanza precaria son tan graves que las soluciones "exigen trascender las normas aceptadas" que restringen actualmente la intervención internacional a la asistencia al gobierno o las administraciones de transición de plazo fijo.<sup>42</sup> Este autor considera que la comunidad internacional debe ir más lejos para establecer fideicomisos y sistemas de soberanía compartida más abiertos que "eliminen la soberanía jurídica internacional de una entidad" durante un período de tiempo indefinido.<sup>43</sup>

Otra voz que apoya las administraciones de transición es la de Stephen Ellis, ex director del Programa de África del International Crisis Group. Ellis propugna lo que denomina "fideicomisos internacionales" para África, continente que aún no ha sido objeto de este tipo de intervención internacional y que posiblemente podría aprovecharlo mejor. Este autor cree que muchos Estados en desintegración o fallidos de África carecen de una base histórica de buena gobernanza, lo que hace imposible el "reestablecimiento" de gobiernos efectivos, y que casos como los de Liberia, Somalia, Sierra Leona y la República Democrática del Congo exigen un enfoque más completo y a más largo plazo que, "si se aplica adecuadamente", podría producir un continente más sano, más estable y más seguro.<sup>44</sup> James Fearon y David Laitin aceptan el concepto de neofideicomisos o "imperialismo posmoderno" y piden un sistema para implementar la acción colectiva internacional.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Stephen D. Krasner, "Shared Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States", *International Security* (Vol. 29, No. 2, otoño de 2004), p. 85.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>44</sup> Stephen Ellis, "How to Rebuild Africa", *Foreign Affairs*, (Vol. 84, No. 5, septiembre/octubre de 2005).

<sup>45</sup> James Fearon y David Laitin, "Neotrusteeship and the Problem of Weak States", *International Security* (Vol. 28, No. 4, primavera de 2004), pp. 5- 43.

Richard Caplan adopta un enfoque mucho más cauto y, aunque concluye que "las administraciones de transición han hecho una contribución positiva a la mitigación de los conflictos", atribuye este éxito a diversos factores contextuales, como el tamaño reducido del territorio o el pequeño número de personas gobernadas, más que a la forma en que se llevó a cabo la intervención.<sup>46</sup> Además, plantea varias cuestiones, entre ellas cómo determinar cuándo es legítimo establecer una administración de transición y cómo establecer la rendición de cuentas. Simon Chesterman también expresa preocupación por la cuestión de la rendición de cuentas y se pregunta si es posible que una "autocracia extranjera benévola" establezca las condiciones para un gobierno nacional legítimo y sostenible.<sup>47</sup> Por su parte, Tanja Hohe, experta en Timor Oriental, considera la imposición de la democracia por la ONU un problema fundamental en el proceso de democratización en ese país. Hohe cree que la administración de transición de la ONU fue una forma de "despotismo benévolo" con poderes extremos concentrados en manos de una sola persona, concretamente el representante especial del Secretario General, y que esto no enseñó una lección de democracia, sino que, por el contrario "fomentó la aceptación de una dictadura; en este caso, de una dictadura legitimada internacionalmente".<sup>48</sup> En el caso de Kosovo, la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU contenía todas las instrucciones generales necesarias para "organizar y supervisar el desarrollo de instituciones provisionales para el autogobierno democrático y autónomo".<sup>49</sup> La decisión de cómo aplicar estas instrucciones se dejó en manos de dos personas: el representante especial del Secretario General para Kosovo y el jefe de la administración internacional de Kosovo.

Simon Chesterman también llama la atención sobre otros dos motivos de preocupación que suscitan las

<sup>46</sup> Caplan, 2005, p. 13.

<sup>47</sup> Chesterman, 2004, p. 4.

<sup>48</sup> Tanja Hohe, "Developing Local Governance", pp. 59-72, en Gerd Junne y Willemijn Verkoren (eds.) *Postconflict Development: Meeting New Challenges* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005), p. 62.

<sup>49</sup> Resolución S/RES/1244 (1999) de la ONU, de 10 de junio de 1999.

administraciones de transición recientes: el carácter selectivo de dónde se están utilizando y cómo ponerlas fin y transferir el poder a la población local. Hasta ahora, las administraciones de transición se vienen centrando sólo en ciertos Estados fallidos, mientras que se evitan las intervenciones de este tipo en África, señala Stephen Ellis. El análisis de Chesterman pone de relieve el compromiso vacilante de la comunidad internacional de pagar el precio de estas intervenciones en todas partes y siempre que puedan ser necesarias. La determinación de cuánto tiempo debe estar implicada la comunidad internacional como gobierno sustituto es una cuestión polémica sin resolver. La experiencia de otros esfuerzos de reconstrucción posconflicto en otros países ha demostrado que las elecciones únicamente no pueden marcar el final de la transición de la guerra a la paz. Tanto en Timor Oriental como en Eslavonia Oriental, las administraciones de transición se clausuraron después de las elecciones, aunque esto no supuso el final de todo el apoyo internacional a los esfuerzos de reconstrucción en curso. Kosovo ofrece un caso mucho más difícil y problemático. Con la cuestión del estatuto definitivo de Kosovo sin resolver, la comunidad internacional no ha podido fijar un calendario concreto para la retirada. Ante la inexistencia de las condiciones necesarias para desarrollar una estrategia de éxito sostenible, el pueblo de Kosovo y la comunidad internacional siguen con un plan abierto que frustra la inversión nacional e internacional y paraliza el crecimiento económico.

Aunque muchos especialistas del Norte critican ciertos aspectos de la implementación de las administraciones de transición, la mayoría reconoce la necesidad de algún tipo de gobierno internacional para administrar países en casos en los que el gobierno nacional se ha colapsado. Por el contrario, los especialistas de América Latina se oponen al mismo concepto de administración de transición y al cambio de los puntos de vista sobre la soberanía nacional en general, afirmando que ambas posibilidades constituyen neocolonialismo. Alejandro Bendaña cree que este cambio de paradigma deja la puerta abierta a los abusos de los países poderosos del Norte que tratan de ampliar sus zonas de influencia en formas que sean aceptadas por el resto

de la comunidad internacional.<sup>50</sup> Aunque la ocupación de Irak encabezada por Estados Unidos no puede considerarse una administración de transición puesto que no rinde cuentas ante las Naciones Unidas ni ante ningún otro órgano multilateral, Bendaña aduce que las intervenciones militares de este tipo se legitiman de hecho cuando se difuminan las líneas que separan una administración de transición de la ONU y la autoridad de transición establecida por Estados Unidos en Irak.

Estos críticos señalan la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), una operación de reconstrucción que ha sido calificada de enfoque de "huella ligera", como alternativa a la tendencia hacia intervenciones internacionales exhaustivas. Suhrke y otros observan que las administraciones de transición de Timor Oriental, Kosovo y Bosnia y Herzegovina se "mencionaron como posibles modelos en los primeros debates sobre una misión afgana", pero que una ONU alérgica al riesgo rehuyó una misión de la ONU tan "completa e intrusiva".<sup>51</sup> Aunque el modelo de huella ligera en Afganistán ha recibido críticas,<sup>52</sup> hay quienes lo señalan como ejemplo de Estado casi colapsado donde los agentes locales pueden encabezar los esfuerzos de gobernanza con la ayuda de la comunidad internacional.

## Respuestas económicas

Las respuestas económicas de la comunidad internacional a las necesidades de las sociedades en situación de posconflicto incluyen el envío de ayuda y recetas políticas y asistencia técnica para la reforma económica, la

<sup>50</sup> Alejandro Bendaña, "From Peacebuilding to State Building: One Step Forward and Two Steps Back?", *Development* (Vol. 48, No. 3, 2005), pp. 5 -15.

<sup>51</sup> Astri Suhrke, Kristian Berg Harpvikan et al., "Peacebuilding: Lessons for Afghanistan" (Bergen: Chr. Michelsen Institute, Informe 2002: 9), p. 63.

<sup>52</sup> Suhrke y otros afirman que en Afganistán se eligió este enfoque por motivos erróneos. Los fracasos anteriores y las misiones en curso, costosas y abiertas, en Kosovo y Bosnia y Herzegovina, desalentaron a la ONU de asumir una situación tan complicada con el mismo nivel de implicación. Human Rights Watch ha criticado a la ONU por su incapacidad para proteger a las personas de violaciones de derechos humanos generalizadas y graves. Véase "All Our Hopes Are Crushed: Violence and Repression in Western Afghanistan" (Nueva York: Human Rights Watch, noviembre de 2002).

estabilización macroeconómica y el desarrollo económico que acompañan a la ayuda monetaria. Muchos aspectos de estas respuestas económicas han recibido duras críticas de especialistas y profesionales de todos los bandos del debate, afirmando algunos que las condiciones de la ayuda del ajuste estructural han hecho más mal que bien en las sociedades en situación de posconflicto, pues creen que estas políticas han debilitado los acuerdos de paz y permitido el resurgimiento del conflicto armado y de otras formas de violencia.

El discurso sobre la provisión de ayuda en situaciones de posconflicto encaja en un ámbito más amplio que analiza la eficacia de la ayuda de forma más general, analizando la provisión de ayuda desde un enfoque basado en necesidades y derechos desde la perspectiva de los beneficiarios y equilibrando las responsabilidades de los países receptores de las subvenciones con las de los países donantes. De la literatura sobre la reconstrucción posconflicto surgen seis críticas principales de la ayuda posconflicto que guardan relación con este debate general:

- Financiación insuficiente;
- Incumplimiento de las promesas por parte de los donantes y financiación mal programada;
- Fuentes de financiación inadecuadas (también conocido como “brecha entre ayuda y desarrollo”);
- Falta de coordinación entre los donantes;
- Ayuda condicionada frente a financiación sensible al conflicto;
- Prioridades ineficaces para la reforma económica.

Susan Woodward afirma que “existe un consenso general de que los recursos económicos sí importan para alcanzar el éxito [en la aplicación de la paz]. El camino más seguro al fracaso [...] es no proporcionar suficientes recursos externos en apoyo de un acuerdo de paz.”<sup>53</sup> Como ya se ha mencionado, la reconstrucción posconflicto es un medio rentable para prevenir el resurgimiento de la guerra y para proteger a toda la comunidad global del terrorismo, una de las exportaciones de los Estados subdesarrollados y frágiles. Hay

<sup>53</sup> Woodward, 2002, p. 184.

una comprensión común de todas las actividades esenciales que deben realizarse, y por tanto, financiarse, en los marcos posconflicto. Pese a estos axiomas, Shepard Forman y otros concluían que “el apoyo externo a la recuperación posconflicto sigue siendo una actividad voluntaria y esencialmente ad hoc” en la que los donantes bilaterales, las agencias de la ONU, las instituciones internacionales y las organizaciones regionales intervienen de forma selectiva en ciertos países.<sup>54</sup>

El carácter voluntario de la ayuda posconflicto permite a los donantes determinar los niveles de ayuda basándose en características como la proximidad del país donante, el perfil del conflicto en los medios de comunicación o la presencia de recursos naturales importantes, como en el caso de Irak, en lugar de decidirlos basándose en las necesidades dentro del país receptor. Suhrke y Buckmaster analizan la provisión de ayuda en siete casos diferentes y encuentran niveles variables de ayuda que en ningún modo se corresponden al tamaño del país ni al grado de devastación sufrido por la guerra. Estos autores señalan que la ayuda entregada a Bosnia y Herzegovina en los años siguientes a la declaración de la paz fue tres veces superior a la entregada durante el período equivalente a Camboya, país que tiene el doble de población y “posiblemente [sufrió] una destrucción mucho mayor”.<sup>55</sup> De modo similar, ponen de relieve el caso de América Central. Basándose en un criterio per cápita, Nicaragua recibió un apoyo significativamente mayor que el vecino El Salvador y más de diez veces el que se envió a Guatemala. Suhrke y Buckmaster creen que estas diferencias fueron consecuencia del hecho de que Nicaragua alcanzó un acuerdo de paz primero y, así, podía ser un modelo para el resto de la región, pero también de la gran implicación estadounidense en este conflicto y su interés por mantener un gobierno amistoso hacia Estados Unidos en su “patio trasero”. Muchos especialistas atribuyen los fracasos en Angola y Ruanda y los resultados desiguales en Camboya a

<sup>54</sup> Shepard Forman, Stewart Patrick y Dirk Salomons, “Recovering from Conflict: Strategy for an International Response”, *Center on International Cooperation* (2000), p. 7.

<sup>55</sup> Astri Suhrke y Julia Buckmaster, “Aid, Growth and Peace: A Comparative Analysis” (Bergen: Chr. Michelsen Institute, Documento de trabajo 2005:13), p. 7.

esta selectividad y a que la comunidad de donantes no prestó suficiente atención ni recursos a estos países.

Junto con el problema de los recursos insuficientes, Shepard Forman y Stewart Patrick han criticado a la comunidad internacional por incumplir los compromisos de ayuda a países en situación de posconflicto.<sup>56</sup> Estos autores afirman que la ayuda que se promete pero que nunca llega, o que llega demasiado tarde, en realidad podría ser más perjudicial que unos fondos que nunca se esperaron. Los compromisos incumplidos menoscaban los esfuerzos de planificación del país receptor y la entrega de asistencia externa a esos gobiernos, lo que a su vez pone en peligro los esfuerzos para consolidar la paz. En los años noventa, la comunidad de donantes comprometió más de 100.000 millones de dólares estadounidenses a decenas de países que salían de un conflicto violento. Gran parte de estos compromisos se hicieron como consecuencia de conferencias multilaterales de compromisos con destino a países específicos, en las que la comunidad de donantes se reunió tras un acuerdo de paz o de alto el fuego para debatir colectivamente las necesidades de reconstrucción posconflicto del país en cuestión. Los donantes consideran las declaraciones públicas de ayuda prevista una forma de reforzar activamente los acuerdos de paz, asegurando a los ciudadanos de sociedades destrozadas por la guerra que la ayuda está en camino. Sin embargo, al estudiar seis casos diferentes, Forman y Patrick hallaron que los donantes inflaban los paquetes de ayuda con una "doble contabilidad", contabilizando la ayuda que ya se había comprometido o incluso entregado previamente, o prometiendo importes más elevados que los que podían entregar en un marco temporal razonable. Como consecuencia, estos autores determinaron que, en lugar de dar impulso al proceso de paz, estos compromisos suscitaron expectativas poco realistas cuyo incumplimiento posterior amenazó el proceso de paz.

Un problema estrechamente ligado al de los compromisos incumplidos o aplazados es el de proporcionar

fondos cuando más se necesitan para la reconstrucción posconflicto. Además de los retos logísticos o prácticos que afrontan los donantes para facilitar ayuda con rapidez, está la incertidumbre sobre el momento óptimo para entregar la ayuda. La creencia más habitual es que la ayuda debe llegar con rapidez una vez finalizado el conflicto armado para proporcionar una ayuda sumamente necesaria y reforzar el acuerdo de paz demostrando los beneficios de la paz sobre la guerra. Este supuesto es una base importante para las conferencias multilaterales de compromisos y exige mecanismos de financiación de respuesta rápida que hagan disponibles los recursos en cuanto se alcanza un acuerdo de paz. Woodward cita una "reactivación económica suficiente para comprar la confianza en el proceso de paz" como una de las tres tareas económicas básicas para implementar un acuerdo de paz, algo que posiblemente requiere una inyección rápida de ayuda.<sup>57</sup>

Paul Collier y Anke Hoeffler son contrarios a esta opinión dominante y afirman que, puesto que la ayuda reduce el riesgo de conflicto aumentando el ritmo de crecimiento, la entrega de ayuda debería programarse para cuando pueda tener el máximo beneficio para el crecimiento económico, y concluyen que los mejores son los años intermedios de la década posconflicto, cuando el crecimiento económico obtiene resultados de la ayuda.<sup>58</sup> Basan esta conclusión en la experiencia de estudios de caso del Banco Mundial, que ha demostrado que, en el período inmediatamente posterior al conflicto, los países carecen de capacidad para utilizar los recursos con eficacia. Analizando los casos de Camboya y Afganistán, muchas personas han justificado la lentitud de la llegada de la ayuda con la ausencia de capacidad de absorción. Sin embargo, al estudiar los patrones de la ayuda, Collier y Hoeffler hallan que la ayuda significativa de los donantes "llega en avalancha" en el primer par de años tras un acuerdo de paz y después entra con cuentagotas, precisamente en el momento en que debería aumentar.

<sup>57</sup> Woodward, 2002, p. 185.

<sup>58</sup> Paul Collier y Anke Hoeffler, "The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War", *Copenhagen Consensus Challenge Paper*, marzo de 2004.

<sup>56</sup> Shepard Forman y Stewart Patrick (eds.), *Good Intentions: Pledges of Aid for Postconflict Recovery* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2000).

Suhrke y Buckmaster refutan a Collier y Hoeffler, pues hallan que, en el caso de 14 países diferentes en situación de posconflicto, la ayuda no “llegó en avalancha”, sino que siguió patrones diferentes, que en su opinión guardaban relación con el cumplimiento de objetivos políticos y económicos estratégicos. Estos autores también cuestionan la opinión de que estimular el crecimiento económico en los años intermedios de la década posconflicto es la estrategia más efectiva para estabilizar la paz a corto plazo y para mantenerla a largo plazo. Ellos afirman que, por el contrario, la ayuda debe programarse y dirigirse para modificar desigualdades de grupo sistémicas, promover instituciones para una representación política incluyente y transformar las estructuras de violencia creadas por la guerra.<sup>59</sup> Puesto que la situación contextual de cada país varía, no hay un patrón de ayuda “tamaño único” que alcance estos objetivos en cada entorno. Por el contrario, la financiación debe ser lo suficientemente flexible como para permitir estas variaciones.

Muchos especialistas afirman que los problemas derivados tanto del carácter voluntario como del carácter ad hoc de la ayuda para la reconstrucción posconflicto, así como la programación inadecuada y la insuficiente flexibilidad, derivan de la ausencia de fondos dedicados a estas actividades. Este vacío dentro de la comunidad internacional de donantes ha recibido mucha atención en la última década y se suele conocer como “brecha entre ayuda y desarrollo”. Aunque los gobiernos donantes y los donantes multilaterales como las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales financian desde hace tiempo la ayuda de emergencia y el desarrollo a largo plazo, no existe tradicionalmente un equivalente para las actividades de la reconstrucción posconflicto que no entran claramente en una de estas dos categorías.<sup>60</sup> Romeva cree que esta brecha se alimenta del supuesto erróneo de que primero debe entregarse ayuda de emergencia y después, una vez cubiertas las necesidades básicas, puede hacerse la transición al desarrollo a largo

plazo.<sup>61</sup> Este “continuo” de la ayuda humanitaria prescribe una secuencia estricta de actividades que en modo alguno se corresponde con las realidades sobre el terreno. Por el contrario, Romeva respalda la idea de un continuo de ayuda en el que estén integrados la ayuda de emergencia, la ayuda para la reconstrucción posconflicto y el desarrollo a largo plazo.

A la ayuda de emergencia y el desarrollo a largo plazo, Gerd Junne y Willemijn Verkoren añaden la “consolidación de la paz” como tercer ámbito de coincidencia parcial en el entorno posconflicto.<sup>62</sup> Cada ámbito tiene sus propias características distintivas y sus correspondientes fuentes de financiación, así como sus propios “puntos ciegos” y “riesgos”. Estos autores creen que muchas organizaciones de consolidación de la paz pasan por alto los apoyos económicos del proceso de reconciliación y no abordan las necesidades inmediatas de las víctimas, mientras que las organizaciones de ayuda humanitaria menoscaban los esfuerzos para crear una capacidad de gobierno a largo plazo en su apresuramiento por cubrir necesidades básicas con rapidez. Mientras tanto, las organizaciones de desarrollo a largo plazo suelen pasar por alto las causas fundamentales del conflicto e incluso pueden reforzar las desigualdades entre grupos. Integrar los aspectos positivos de las fuentes de financiación actuales, uniendo el tiempo de respuesta rápida de la ayuda de emergencia a la visión y creación de capacidad a largo plazo de la financiación al desarrollo, junto con la atención a las características distintivas de un entorno posconflicto, permitiría el desarrollo de una nueva fuente de financiación excepcionalmente adecuada para la reconstrucción posconflicto.

En 1994, el Banco Mundial creó el Fondo Posconflicto, un reconocimiento temprano de la necesidad de un nuevo tipo de financiación para sociedades en situación de posconflicto. Aunque el Banco había participado en proyectos de desarrollo en sociedades posconflicto antes de 1994, su intervención recibió duras críticas

<sup>59</sup> Suhrke y Buckmaster, p. 17.

<sup>60</sup> Véase Woodward, 2002, pp. 196 -199 para una perspectiva general de este debate.

<sup>61</sup> Romeva, 2003, p. 87.

<sup>62</sup> Gerd Junne y Willemijn Verkoren (eds.), *Postconflict Development: Meeting New Challenges* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005), pp. 3-5.

precisamente por no reconocer las diferentes necesidades de estos entornos. En la última década, en gran medida como respuesta a las críticas continuas del impacto de las políticas del Banco Mundial en las sociedades destrozadas por la guerra, la estrategia del Banco Mundial para abordar las necesidades de desarrollo de estos países ha seguido evolucionando. El Fondo Posconflicto ahora forma parte de la Unidad de Prevención y Reconstrucción del Conflicto y se ha fusionado con el Fondo LICUS (países de ingresos bajos en dificultades), puesto que la inmensa mayoría de los países que reciben asistencia de ambas fuentes eran los mismos. Al mismo tiempo, en el 2001, el Banco Mundial aprobó una nueva política sobre conflicto y desarrollo que pedía la inclusión de la sensibilidad hacia los conflictos en toda la ayuda del Banco.<sup>63</sup>

Aunque incluso según el propio análisis del Banco<sup>64</sup> su apoyo a la reconstrucción posconflicto aún puede mejorar, su compromiso con el desarrollo de una fuente de financiación adecuada contrasta vivamente con la ausencia de un esfuerzo de este tipo por parte de muchos gobiernos donantes. Ya en el año 2000, sólo un gobierno, el de Alemania, había desarrollado una partida presupuestaria específica para la reconstrucción posconflicto.<sup>65</sup> Posteriormente ha surgido un pequeño número de fondos en esta línea, como el "Fondo Brecha" de Noruega, creado en el 2002, y el "Fondo Estabilidad" holandés, creado en el 2004. Sin embargo, un intento muy reciente del gobierno de Estados Unidos de crear un fondo de este tipo fracasó cuando el Congreso estadounidense rechazó una solicitud de 124 millones de dólares de la recién creada Oficina para la Reconstrucción y la Estabilización del Departamento de Estado.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Banco Mundial, *The Role of the World Bank in Conflict and Development: An Evolving Agenda* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004), p. 9.

<sup>64</sup> Véanse ambos: Banco Mundial, *Evaluation of the Post-Conflict Fund* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002) y Banco Mundial, 2004.

<sup>65</sup> Susan Woodward, 2002, observaba que Canadá, Dinamarca, los Países Bajos y Noruega tenían fondos para la consolidación de la paz destinados a la coordinación política, aunque se seguía distinguiendo entre ayuda y desarrollo. p. 189.

<sup>66</sup> Véase "Bush Gives State Dept. Priority in Helping Nations to Rebuild", *New York Times*, 15 de diciembre de 2005, p. A18.

Forman y Patrick culpan de los resultados negativos de la ayuda posconflicto en parte a la ausencia de un "régimen, en el sentido de normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones institucionalizados" que gobierne el apoyo multilateral para la reconstrucción.<sup>67</sup> Estos autores piden una "prestación de recuperación estratégica" que tenga su propio fondo para poner en marcha las actividades de reconstrucción posconflicto y abordar la predominante falta de coordinación entre los esfuerzos de los donantes multilaterales. Esta falta de coordinación entre los donantes, aunque no es excepcional en el ámbito de la recuperación posconflicto, tiene sin duda su parte de culpa en los fracasos de la reconstrucción posconflicto. Bruce Jones identificó tres problemas diferentes derivados de la falta de coordinación de los donantes en tres estudios de caso: esfuerzos de donantes divergentes y difusos en Bosnia y Herzegovina, estrategias enfrentadas en Ruanda y una presencia internacional fragmentada en Burundi. En el mejor de los casos, estos esfuerzos son inefectivos y un despilfarro. Peor aún, en algunos casos permiten que los "aprovechados" saquen ventaja de cualquier confusión o discrepancia entre las políticas de los donantes y "hagan descarrilar totalmente un proceso de paz".<sup>68</sup> En situaciones en las que hay múltiples agentes internacionales "principales", como en Kosovo con los programas a menudo en competencia de la OTAN, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el gobierno estadounidense y la ONU, el problema se multiplica.

El establecimiento de la Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU el 20 de diciembre de 2005 es una buena respuesta a los múltiples llamamientos a favor tanto de una mayor coordinación entre donantes y agencias encargadas de la ejecución en la reconstrucción posconflicto como de un fondo de respuesta rápida. La Comisión para la Consolidación de la Paz intenta servir de punto de referencia para todas las partes implicadas en la reconstrucción posconflicto

<sup>67</sup> Forman y Patrick, 2000, p. 13.

<sup>68</sup> Bruce D. Jones, "The Challenges of Strategic Coordination", en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens (eds.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002), p. 89.

—donantes, países que aportan tropas para el mantenimiento de la paz y representantes de los países objeto de reconstrucción— para elaborar estrategias, compartir información y coordinar la financiación. Participarán todas las agencias de la ONU implicadas en la reconstrucción posconflicto, al igual que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La Comisión estudiará los países caso por caso e invitará a otros organismos pertinentes, como la OTAN y la OSCE, cuando sea oportuno. También servirá de depósito de los conocimientos más avanzados y de las lecciones aprendidas en este ámbito. Quedan por responder numerosas preguntas, entre ellas cómo participarán los países destrozados por la guerra y a quién se seleccionará para representar a las diversas partes del conflicto cuando la Comisión se ocupe de un país concreto y, en términos más generales, la ausencia de representación en la Comisión de los países en desarrollo.<sup>69</sup> No obstante, la Comisión para la Consolidación de la Paz es el resultado concreto más prometedor de la Cumbre Mundial de la ONU del 2005 y la mejor respuesta a las peticiones de una “prestación de recuperación estratégica” disponible actualmente.

El condicionamiento de la ayuda, y concretamente el ajuste estructural o las políticas ortodoxas de estabilización de las instituciones financieras internacionales y los regímenes de devolución de la deuda, es la quinta área de críticas en torno a la provisión de ayuda a sociedades en situación de posconflicto. Pearce declara que el proceso de consolidación de la paz en América Central es un fracaso porque “la prioridad dada a los programas de ajuste estructural después de que se firmaron los acuerdos de paz indicaron a esas élites que la liberalización económica era, en última instancia, mucho más importante para esos donantes que la consolidación de la paz y el programa redistributivo que exigiría [la consolidación de la paz].”<sup>70</sup> Pearce considera que las reformas neoliberales impuestas por el Banco Mundial y el FMI reforzaron

las desigualdades históricas y debilitaron el proceso de paz al no reconocer el impacto que tendrían los recortes presupuestarios y la liberalización del comercio en los pobres. Al mismo tiempo, estas políticas tampoco fomentaron el crecimiento económico. Nicaragua recibió enormes cantidades de ayuda en los primeros tres años tras el final del conflicto —164 dólares estadounidenses per cápita—, pero durante el período comprendido entre 1988 y 1997 sólo obtuvo un 0,2 por ciento de crecimiento económico.<sup>71</sup> Bendaña halló que las condiciones de la ayuda de los donantes contradecían directamente el acuerdo de paz de El Salvador, que “establecía pasos y fases específicos para alcanzar la justicia en cuanto a la democratización política y económica” y David Moore se hace eco de estas opiniones en relación con la intervención del Banco Mundial en el contexto africano.<sup>72</sup> Woodward coincide y declara que “las políticas ortodoxas de estabilización también tienden a incrementar y exacerbar las desigualdades económicas [...] y tienden a crear más desempleo, cuando es esencial lograr lo contrario.”<sup>73</sup> De hecho, incluso para tener derecho a recibir fondos del Banco Mundial, los países deben establecer condiciones para la devolución de los préstamos, aun cuando hayan dejado de existir el gobierno que suscribió el préstamo y los propios fondos. Los planes de devolución de la deuda suelen exigir a los países una severa reducción del presupuesto del Estado precisamente en el momento en que deberían reforzar la capacidad del gobierno.

Pruebas de los resultados negativos de las condiciones impuestas a la ayuda económica neoliberal, tanto en debilitar la consolidación de la paz como en fomentar el crecimiento económico, han desembocado en la introducción de cambios en la forma en que algunos donantes, como el Banco Mundial, estructuran las condiciones de la ayuda. En el área del alivio de la deuda, en el año 2005 hubo avances significativos entre los

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>72</sup> Bendaña, 2003, p. 3 y David Moore, “Levelling the Playing Fields & Embedded Illusion: ‘Post-Conflict’ Discourse & Neoliberal Development in War-Torn Africa”, *Review of African Political Economy* (Vol. 27, N. 83, marzo de 2000), pp. 11-28. Véase también Álvaro de Soto y Graciana del Castillo, “Obstacles to Peacebuilding in El Salvador”, *Foreign Policy* 94 (primavera de 1994), pp. 69-83, para un trabajo temprano y fundamental sobre este tema.

<sup>73</sup> Woodward, 2002, p. 193.

<sup>69</sup> Evelyn Leopold, “UN Creates New Body To Help States Out Of War”, *AlertNet*, 20 de diciembre de 2005, <http://www.alertnet.org/the-news/newsdesk/N20257472.htm>.

<sup>70</sup> Pearce, 1999, p. 6

donantes multilaterales, que acordaron eliminar la deuda de los 18 países más pobres, la mayoría de los cuales son países en situación de posconflicto. Además, el concepto de asistencia “sensible al conflicto” ha ganado terreno, al menos en el ámbito de las políticas, dentro del Banco Mundial. El “marco del análisis de conflictos” del Banco está diseñado para ayudar a los equipos de países a “obtener una mejor comprensión de los ejes conductores del conflicto y cómo las intervenciones de desarrollo podrían mitigar o empeorar los riesgos de conflicto.”<sup>74</sup> El PNUD, en el 2000, también reconoció la necesidad de garantizar que sus programas de consolidación de la paz y reducción de la pobreza en marcos posconflicto estuvieran integrados para que todas las actividades de desarrollo fueran sensibles a las causas fundamentales del conflicto.<sup>75</sup> Además, la publicación de herramientas como las “Herramientas para la Paz y la Evaluación del Impacto del Conflicto” de International Alert y el documento de debate del ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo alemán titulado “Promoción de la buena gobernanza en sociedades en situación de posconflicto” proporcionan a donantes y profesionales herramientas prácticas para garantizar que sus intervenciones no exacerbarán las tensiones existentes.<sup>76</sup>

La última área de crítica en el ámbito de las respuestas económicas internacionales es la relativa a la priorización de las actividades de reforma económica que muchos donantes vienen promoviendo. En numerosos casos, esta falta de apoyo técnico o económico a programas económicos importantes ha ido vinculada a la ayuda condicionada; sin embargo, en otros casos, no es más que el resultado de muchas de las deficiencias de la reconstrucción posconflicto, como la ausencia de financiación o coordinación de los donantes, que ya se han enumerado. Aunque hay un consenso generalizado

en que la creación de empleo en las sociedades en situación de posconflicto es importante, los donantes no han apoyado programas encaminados a abordar esta necesidad.<sup>77</sup> Se suele dejar pasar la oportunidad de reintegrar a ex soldados, revitalizar la economía y proporcionar una alternativa a la economía basada en la guerra cuando los donantes se centran en proyectos de construcción y otros programas de perfil alto. Igualmente importante es la necesidad de pagar los gastos en curso de la infraestructura de gobierno para consolidar instituciones de gobernanza fuertes, al mismo tiempo que se garantiza que se cubren las necesidades básicas. Un área final que exige más atención de los donantes es la transformación de las economías ilícitas y la regulación del comercio internacional. La restricción del comercio de armas, drogas ilegales y recursos naturales protegidos, al mismo tiempo que se abre el acceso a los mercados internacionales para las exportaciones legales, debilita a quienes se “aprovechan” de la paz y sienta simultáneamente los cimientos para un crecimiento económico sostenible.<sup>78</sup>

## El papel de los agentes locales

Las sociedades en situación de posconflicto suelen necesitar el apoyo externo, tanto en forma de asistencia económica como de apoyo técnico, y quizá incluso en cuanto a intervenciones políticas generales, como administraciones de transición. Sin embargo, incluso en casos en los que han desaparecido totalmente las estructuras de gobierno formales, la vida continúa en las sociedades posconflicto y los líderes locales o “agentes no estatales” llenan el vacío de poder político para proporcionar seguridad y satisfacer necesidades básicas.<sup>79</sup> Determinar la función que deberían desempeñar estos agentes locales en la reconstrucción de

<sup>74</sup> Banco Mundial, 2004, p. 12.

<sup>75</sup> PNUD, *Función del PNUD en situaciones de crisis y situaciones posteriores a los conflictos*, documento de la ONU DP/2001/4 (27 de noviembre de 2000).

<sup>76</sup> Véanse International Alert, “An Introduction to Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding”, Londres, 2004 y Tobias Debiel y Ulf Terlinden “Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies: A Discussion Paper”, por encargo de la División de Estado y Democracia del ministerio federal alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo, 2005.

<sup>77</sup> Woodward, 2002.

<sup>78</sup> Global Witness, ONG internacional con sede en el Reino Unido, ha encabezado diversos esfuerzos para poner de relieve el vínculo que une la explotación de recursos naturales a la financiación de conflictos armados y la corrupción en todo el mundo.

<sup>79</sup> Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur, *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance* (United Nations University Press, 2005).

su país y su relación con la comunidad internacional es una cuestión espinosa. Casi todo lo que se ha escrito sobre la reconstrucción posconflicto incluye alguna mención a la necesidad de la promoción de la autonomía local y la participación local en todo el proceso. Muchas de estas declaraciones son similares en principio al primero de los diez principios esenciales de Orr para la reconstrucción posconflicto: "El pueblo del país en cuestión debe ser propietario del proceso de reconstrucción y su principal motor."<sup>80</sup> Aunque hay un amplio acuerdo sobre este concepto, su puesta en práctica no es un proceso nada claro. De hecho, tras los sonados fracasos en la prevención del estallido del conflicto o el mantenimiento de la paz en Somalia y Angola, muchas partes interesadas reconocieron la ineficacia de la participación de los agentes locales en el proceso de reconstrucción como un fracaso clave.<sup>81</sup> Aunque alcanzar el equilibrio correcto entre asistencia internacional y propiedad local presenta un desafío permanente para los agentes internacionales, ese equilibrio es fundamental para el éxito a largo plazo. Como concluyen Chesterman, Ignatieff y Thakur, no se puede hacer funcionar a un Estado desde fuera y "la asistencia internacional sola es un factor necesario pero nunca suficiente para alcanzar el éxito."<sup>82</sup>

Se han identificado tres desafíos principales en la coordinación de los esfuerzos locales e internacionales para la reconstrucción posconflicto:

- Identificación de socios locales adecuados por parte de la comunidad internacional;
- Establecimiento de una estructura de gobierno que sea legítima y creíble localmente;
- Garantizar que las prioridades internacionales de la reconstrucción se alineen con las prioridades locales.

En 1997, Stephen Stedman introdujo el concepto de "aprovechados" en las negociaciones de paz, califican-

do así a los agentes locales que tratan de utilizar el acuerdo de paz y su implantación como medio para ganar la guerra.<sup>83</sup> Debiel y Terlinden añadieron más elementos a este concepto para ofrecer un marco para la caracterización de los principales agentes de las sociedades en situación de posconflicto. Estos autores identifican a los "reformadores" como las personas interesadas en promover la democracia y el estado de derecho, cuyas carreras están unidas con el fin de poder demostrar un éxito visible en estas áreas. Se refieren al tercer grupo como los "preservadores", individuos que se benefician del statu quo y que tienen pocos incentivos para promover el cambio.<sup>84</sup> Aunque Debiel y Terlinden no pueden proporcionar directrices específicas para reconocer quién está en qué grupo en casos concretos, creen que este sistema de categorías puede orientar a los agentes internacionales cuando evalúen quiénes podrían ser los socios más adecuados para la ejecución sobre el terreno.

Chesterman, Ignatieff y Thakur van más allá de las clasificaciones generales de Debiel y Terlinden, y afirman que un líder indígena fuerte, carismático y honrado podría ser esencial para el éxito de la consolidación del Estado, más aún que la eficacia de la asistencia internacional. Tras analizar diversos ejemplos de consolidación del Estado del último siglo, estos autores ponen de relieve casos como los de Sudáfrica, la India y Costa Rica, donde la calidad del liderazgo local resultó ser un factor clave para consolidar estos Estados tras la independencia o el conflicto. Abelardo Moreales-Gamboa y Stephen Baranyi, al examinar el caso de Costa Rica, hacen hincapié en la capacidad de los líderes locales para identificar sus propias soluciones y observan que "arreglar" los Estados fallidos es "primero y sobre todo, tarea de los agentes nacionales."<sup>85</sup> Chesterman y otros concluyen aconsejando a los agentes internacionales que promuevan líderes inteligentes de arriba abajo y de abajo a arriba, apoyando el desarrollo de

<sup>80</sup> Orr, 2004, p. 19.

<sup>81</sup> Agneta M. Johannsen, "Participatory Action Research in Post-Conflict Situations: The Example of the War-Torn Societies Project", *Berghof Handbook 2001*, p. 5.

<sup>82</sup> Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur, *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance* (United Nations University Press, 2005), p. 9.

<sup>83</sup> Stephen John Stedman, "Spoiler Problems in Peace Processes", *International Security* (Vol. 22, No. 2, Fall 1997), pp. 5-53.

<sup>84</sup> Debiel y Terlinden, 2005, pp. 5-6.

<sup>85</sup> Abelardo Moreales-Gamboa y Stephen Baranyi, "Relative Success in Costa Rica", pp. 234 - 251, en Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur, *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance* (United Nations University Press, 2005), p. 248.

organizaciones de base de la sociedad civil que puedan respaldar al líder al que se potencie.

De hecho, saber a quién se debe potenciar por medio de la reconstrucción posconflicto ha resultado ser una tarea muy difícil para los miembros de la comunidad internacional. En muchos casos, las organizaciones internacionales han evitado hacerlo para no favorecer a un lado más que a otro o debido a la percepción de una ausencia general de capacidad de gobierno y gestión de proyectos entre la población nacional. En la mayoría de los casos, encontrar a personas neutrales con dotes de liderazgo puede ser imposible, puesto que, en el caso de una guerra civil, es raro que las personas no estén afiliadas a uno de los bandos. Algunos miembros de la comunidad de donantes buscan entre las poblaciones de la diáspora, porque es más probable que no hayan estado implicados en el conflicto y por su nivel más elevado de experiencia y, algo que les resulta cómodo, su conocimiento de los idiomas de la comunidad internacional. Sin embargo, en un documento elaborado para la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Chesterman advierte de que aunque implicar a miembros de la población de la diáspora en la consolidación del Estado podría tener más legitimidad que importar a un gran número de personal extranjero, esta legitimidad no es ilimitada y "el surgimiento de la diáspora como nueva élite política podría en sí mismo dar lugar a nuevas tensiones políticas."<sup>86</sup> A pesar de estos desafíos, aunque hay argumentos a favor de la gestión internacional de la ayuda de emergencia, no se pueden emplear esos mismos argumentos para evitar la participación local en la reconstrucción posconflicto.

Dado que toda población ocupada se opone a la ocupación extranjera, no es probable que un gobierno impuesto desde el exterior, ni siquiera si ha sido acordado internacionalmente por las Naciones Unidas, obtenga un apoyo sólido entre las personas gobernadas, salvo que participen agentes locales como socios en pie de igualdad. Aunque el riesgo de que se perciba una falta de legitimidad en el gobierno es lo que más

preocupa en las sociedades verdaderamente colapsadas donde la comunidad internacional ha establecido una administración de transición, ese mismo riesgo debe ser evitado en todos los niveles de gobierno y en todo el espectro de las actividades de reconstrucción posconflicto. Si no se pone la propiedad de estas actividades en manos de los líderes nacionales y locales, la comunidad internacional corre el peligro de establecer un gobierno que no sea considerado legítimo o creíble a los ojos del pueblo, un problema fundamental en cualquier ejercicio de consolidación del Estado.

Tanja Hohe pone de relieve el desafío de la legitimidad con el caso del "Proyecto de Empoderamiento de la Comunidad y Gobernanza Local" (CEP) para Timor Oriental. El programa creó consejos de desarrollo en los pueblos para que sus habitantes pudieran participar en la decisión de sus opciones de desarrollo. Sin embargo, en la selección de los representantes de los consejos, el Banco Mundial los captó al margen del método tradicional de elección de los líderes locales. Como consecuencia, las comunidades locales no reconocieron la legitimidad de los consejos y no participaron en el proceso.<sup>87</sup> Este resultado menoscabó totalmente el propósito del proyecto del Banco Mundial, resultado que puede reproducirse y se está reproduciendo en el ámbito nacional en otros casos. En este caso concreto, si se hubiera hecho participar a los agentes locales en la selección de los miembros del consejo el éxito de la iniciativa habría aumentado de forma significativa. Además, encauzar la asistencia extranjera por medio de agentes locales, en la medida de lo posible —sea directamente o a través de un fondo fiduciario— es positivo para aumentar la legitimidad del proyecto y crear capacidad de gestión local al mismo tiempo.

El tercer defecto de esta experiencia respecto de la participación de los agentes locales ha sido el fracaso de la comunidad internacional en incluir a agentes locales en el desarrollo de la estrategia de la reconstrucción posconflicto y conciliar las prioridades locales para la reconstrucción con las de la comunidad inter-

<sup>86</sup> Simon Chesterman, "State-building and Human Development", *Human Development Report Office Occasional Paper*, UNDP, 2005, p. 27.

<sup>87</sup> Hohe, 2005, pp. 62-64.

nacional. Esto se debe, en parte, a la ausencia general de coordinación en el diseño de programas de reconstrucción integrados entre los agentes externos y entre agentes externos e internos. Sin embargo, también se produce cuando no se tiene en cuenta a los agentes locales porque no se les considera neutrales o se cree que carecen de capacidad de gobierno. El reconocimiento temprano de este vacío por la comunidad internacional desembocó en el establecimiento, en 1994, del Proyecto Sociedades Destrozadas por la Guerra (WSP, por sus siglas en inglés). El WSP facilita la participación activa de agentes locales, nacionales e internacionales en la investigación colectiva y el diálogo para establecer prioridades y crear consenso en torno a la reconstrucción social, política y económica. Establecido originalmente como proyecto experimental, el WSP puso en marcha proyectos piloto en Eritrea, Guatemala, Mozambique y Somalia. Aunque el WSP se centra en el establecimiento de prioridades, la planificación estratégica y el desarrollo político, también intenta establecer una presencia nacional permanente, “iniciativas sucesoras” que puedan seguir desarrollando las ideas propuestas y trasladar estas ideas a la fase de ejecución. Una evaluación externa del WSP realizada en el 2004 concluyó que el proyecto ha logrado “dar responsabilidad a los agentes nacionales en la identificación de líderes nacionales fuertes y en la creación de instituciones nacionales.”<sup>88</sup>

A pesar del éxito del WSP en el fortalecimiento de la participación local en la reconstrucción posconflicto, sigue siendo la única iniciativa de este tipo que se aplica a numerosos países diferentes para compartir lecciones aprendidas y promover la mejor práctica y, a pesar de la necesidad que hay de reforzar el papel de los agentes locales en la planificación local y de promover un diálogo mejorado entre agentes internos y externos, no tiene capacidad de establecer oficinas de país en todas las sociedades en situación de posconflicto.<sup>89</sup> El establecimiento de la Comisión para la

Consolidación de la Paz de la ONU podría ofrecer un mecanismo institucionalizado para implicar a agentes locales, junto con la comunidad internacional, en el desarrollo de una estrategia nacional coherente para la reconstrucción posconflicto. Para este esfuerzo será clave la atención que se preste a la selección de los agentes locales, su legitimidad percibida dentro de sus propios países y su capacidad para presentar prioridades para la reconstrucción nacional que representen ampliamente las opiniones de diversos sectores de la sociedad.

## Mejorar la asistencia internacional a la reconstrucción posconflicto

La reconstrucción posconflicto es demasiado importante para permitir que fracase. A pesar de y, en realidad, debido a la disminución del número de conflictos armados en curso en el mundo, la necesidad de una asistencia efectiva para esta tarea sigue aumentando. Pese a más de 15 años de actividades de reconstrucción posconflicto sostenidas en todo el planeta, sigue habiendo mucho que aprender de los éxitos y los errores de esta experiencia para mejorar los resultados futuros en este campo.

Aunque hay decenas de áreas para investigar y analizar con más profundidad, esta sección pondrá de relieve tres áreas en las que existe la necesidad y la oportunidad de mejorar las acciones de las diversas partes interesadas que proporcionan asistencia en marcos

<sup>88</sup> Doug Daniels, Graeme Simpson y Tracy Vienings, “Mid-Term Review of WSP International”, marzo de 2004, p. 5.

<sup>89</sup> En un estudio realizado en el 2004 por Glaucia Yoshiura Boyer, investigadora del WSP, sobre cinco casos de países en situación de posconflicto, se concluyó que aunque existen oportunidades para el diálogo

entre agentes internos y externos, la calidad de este diálogo es deficiente, y la autora recomendaba reforzar el diálogo entre agentes internos, así como entre los externos, como vía para mejorar los resultados. Véase Yoshiura Boyer, Glaucia, “Internal and External Actors and the Quality of their Dialogue in Post-Conflict Countries”, *Background paper for the War-torn Societies Project/International Peace Academy Peacebuilding Forum Conference*, Nueva York, 7 de octubre de 2004.

posconflicto. Cada una de ellas requiere atención en el momento más oportuno, pues actualmente existe un interés y una voluntad política internacionales para mejorar los esfuerzos anteriores. Confiamos en que estas sugerencias puedan contribuir a los esfuerzos en curso para desarrollar un programa práctico de investigación en el ámbito de la reconstrucción posconflicto.

## **Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU: Coordinar y sostener el apoyo de los donantes y garantizar una participación local significativa**

Una de las novedades recientes más prometedoras en el ámbito de la reconstrucción posconflicto es la Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU, creada el 16 de septiembre de 2005 en la Cumbre Mundial de la ONU y operativa en virtud de sendas resoluciones consecutivas e idénticas del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de 20 de diciembre del mismo año. La Comisión servirá de punto de referencia para la acción integrada y de depósito para el creciente conjunto de conocimientos en este ámbito. Esta es una respuesta directa a numerosas críticas que han pedido estrategias mejor coordinadas y más completas para la reconstrucción posconflicto de países concretos que incluyan aportaciones de una gran diversidad de partes interesadas, incluidos representantes del propio país, países donantes, países que aportan tropas, representantes de instituciones financieras internacionales y otros órganos regionales pertinentes en su caso.

Tal como está concebida, la Comisión tiene el potencial de hacer avanzar el ámbito de la reconstrucción posconflicto introduciendo un nivel superior de integración para las respuestas internacionales y la acción local. Sin embargo, para que sea efectiva, la Comisión debe tener acceso y autoridad para cuestionar al Consejo de Seguridad, al mismo tiempo que sólidos vínculos con

mecanismos consultivos sobre el terreno, lo que serviría como tejido conjuntivo entre los agentes internacionales y agentes locales que trabajan en los ámbitos internacional y local. Además, debe mantener el interés de los donantes durante el tiempo necesario para implantar las prioridades nacionales para la reconstrucción posconflicto de forma efectiva, de modo que los planes estratégicos para la reconstrucción no se debiliten por falta de compromiso a largo plazo. Por último, la Comisión debe garantizar una mezcla adecuada de representantes nacionales y miembros interesados del comité internacional para cada revisión país por país.

Preguntas clave:

- 1) ¿Cómo asesorará la Comisión al Consejo de Seguridad? ¿Tendrá oportunidades periódicas de informar al Consejo?
- 2) ¿Cómo fusionará la Comisión los últimos conocimientos en técnicas de consolidación de la paz y reconstrucción posconflicto y ofrecerá esta información cuando sea necesaria? ¿Cómo puede garantizar que es considerada una autoridad y, por tanto, un asesor creíble tanto en el ámbito internacional como en el nacional?
- 3) ¿Cómo seleccionará a los países que recibirán la atención de la Comisión? ¿Se protegerá este proceso de las presiones políticas para garantizar que todos los países que soliciten atención puedan recibir esta coordinación?
- 4) ¿Con qué medios podrá sostener la Comisión la financiación de los donantes en el nivel y durante el período necesarios?
- 5) ¿Cómo seleccionará la Comisión a los participantes de la planificación concreta de un país? En concreto, ¿cómo puede garantizar que existe una representación nacional adecuada y que esta representación nacional incluye ampliamente las opiniones nacionales?

## Consolidar gobiernos creíbles y legítimos por medio de administraciones de transición

Como se ha indicado, muchos especialistas cuestionan la capacidad de las administraciones de transición para consolidar gobiernos creíbles y legítimos, puesto que, por su propia naturaleza, las administraciones de transición no representan a las poblaciones a las que pretenden gobernar. Puesto que la reconstrucción posconflicto trata de (re)establecer un Estado efectivo y justo, cualquier administración política que no sea considerada representativa afronta serias cuestiones de legitimidad, lo que a su vez pone en peligro todo el proceso de reconstrucción. Los partidarios de las administraciones de transición creen que la necesidad de este nivel de intervención internacional en la gobernanza es esencial en situaciones en las que hay poca o ninguna capacidad de gobierno y que esta necesidad fundamental justifica esta función de la comunidad internacional.

Cada vez que otro país más sale de un conflicto, la comunidad internacional ha de afrontar decisiones sobre la mejor forma de apoyar la reconstrucción de la capacidad de gobierno. Dada la inexistencia de directrices para determinar cuándo está justificada una administración de transición y qué límites debe tener una administración de este tipo, estas decisiones pueden considerarse arbitrarias y selectivas, basadas en los intereses nacionales de Estados poderosos y no en la necesidad demostrada de la sociedad en situación de posconflicto. Además, la ausencia de límites y de una estrategia de salida clara pone en peligro los esfuerzos a largo plazo encaminados a desarrollar gobiernos democráticos fuertes, lo que puede menoscabar todos los esfuerzos de reconstrucción posconflicto.

Preguntas clave:

1) ¿Cómo se han justificado las administraciones de transición de Timor Oriental y Kosovo? ¿Por qué se adoptó el modelo de "huella ligera" en

Afganistán frente a una administración de transición más completa?

- 2) En los casos de Timor Oriental y Kosovo, ¿hasta qué punto se ha incluido o se incluye a los líderes nacionales en las decisiones de gobierno?
- 3) En los casos de Timor Oriental y Kosovo, ¿ante quién rendían cuentas las autoridades internacionales? ¿Qué mecanismos, en su caso, se pusieron en marcha para garantizar un gobierno justo y efectivo por parte del personal internacional?
- 4) En Timor Oriental, ¿cómo se desarrolló la estrategia de salida para la autoridad de transición y hasta qué punto fue efectiva la transferencia del poder? ¿Cuál es el estatuto de la transferencia del poder en Kosovo?
- 5) Los críticos que están en contra del concepto básico de administraciones de transición, ¿ofrecen modelos alternativos para reestablecer gobiernos colapsados en sociedades en situación de posconflicto que consideren más democráticos? Si es así, ¿serían estos modelos adecuados y eficaces en casos como los de Kosovo y Timor Oriental?

## Democratización sensible al conflicto

El (re)establecimiento de gobiernos justos y efectivos es una meta fundamental de la reconstrucción posconflicto. La democracia, definida como una "competencia electoral libre y justa con garantías de unos derechos civiles mínimos" se considera en general la única forma aceptable de gobierno nacional.<sup>90</sup> En consecuencia, se promueve la democracia manifestada por medio de elecciones nacionales como actividad básica de la reconstrucción posconflicto, y las primeras elecciones nacionales celebradas tras el final del conflicto armado suelen considerarse un hito clave en el camino hacia la rehabilitación nacional. La democratización es un componente tan constante de las actividades de reconstrucción posconflicto que Marina Ottaway afir-

<sup>90</sup> Charles T. Call y Susan Cook, "Introduction: Post-Conflict Peacebuilding and Democratization", *Global Governance* (Vol. 9, No. 2, abril-junio de 2003), p. 136.

ma que existe una receta política estándar, a la que califica de “modelo de reconstrucción democrática”, que incluye la elaboración de una constitución, elecciones en el plazo de dos años desde el final del conflicto, financiación para la sociedad civil y apoyo a la consolidación de instituciones estatales.<sup>91</sup>

Sin embargo, a pesar de la importancia de la democratización, en gran parte la comunidad internacional no ha consolidado democracias en las sociedades en situación de posconflicto. Sólo el 28 por ciento de los países en situación de posconflicto, que fueron objeto de una misión de mantenimiento de la paz de la ONU con un componente de consolidación de capacidades entre 1988 y el 2002, estaban clasificados como democracias en el 2002.<sup>92</sup> Peor aún, estudios recientes han demostrado que la democratización en algunas sociedades en situación de posconflicto ha desencadenado la reanudación del conflicto e incluso el genocidio.<sup>93</sup>

Los estudios sobre democratización en marcos posconflicto ofrecen tres explicaciones principales al fracaso de la consolidación de la democracia y al vínculo entre democratización y la reanudación de la violencia sistemática: la no adaptación de la democratización a las condiciones posconflicto (democratización sensible al conflicto), la no adaptación de la democracia a contextos culturales específicos y la brevedad del plazo impuesto por la comunidad internacional tras el cese de la violencia. La democratización, y especialmente las elecciones, es un ejercicio competitivo que determina quién conserva el poder político en la sociedad. Esta competición puede exacerbar las tensiones existentes entre las diversas partes de un conflicto, si estas tensiones no se tienen suficientemente en cuenta. Además, en el apresuramiento por “democratizar” sociedades en situación de posconflicto, se podrían imponer desde

fuera modelos democráticos liberales estándar sin integrar las perspectivas locales a la hora de considerar otros modelos o las adaptaciones que podrían ser necesarias para desarrollar un modelo de democracia apropiado para ese contexto local. Por último, las elecciones nacionales suelen marcar una transición a niveles más elevados de propiedad nacional de la reconstrucción y el comienzo de una estrategia de salida para la comunidad internacional. Puesto que todos los implicados en los esfuerzos de reconstrucción están ansiosos por llegar a este punto, puede haber una presión significativa para celebrar elecciones rápidamente, aun cuando este apresuramiento ponga en peligro el proceso de paz.

Preguntas clave:

- 1) ¿Qué lecciones pueden extraerse del ámbito de la democratización y aplicarse en marcos posconflicto para aumentar la eficacia en este área?
- 2) ¿Qué directrices existen para ayudar a orientar el proceso de democratización en sociedades en situación de posconflicto? ¿Son útiles estas directrices? ¿Se utilizan?
- 3) ¿Cuáles son las características distintivas de ejemplos de éxito de la democratización en sociedades en situación de posconflicto frente a los casos de fracaso?
- 4) ¿Qué modelo de democracia se viene promoviendo en cada caso y cuál fue el proceso para elegir cada modelo? ¿Cómo participaron los líderes nacionales en la selección y adaptación del modelo democrático?

<sup>91</sup> Marina Ottaway, citada en Charles T. Call y Susan Cook, “On Democratization and Peacebuilding”, *Global Governance* (Vol. 9, No. 2, abril–junio de 2003), p. 233.

<sup>92</sup> Call y Cook, “On Democratization and Peacebuilding”, p. 234.

<sup>93</sup> En *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War* (2005), Edward Mansfield y Jack Snyder afirman que, aunque la teoría de la paz democrática sostiene que las democracias no van a la guerra, en realidad, las democracias emergentes o nuevas tienen más probabilidades de ir a la guerra que un gobierno estable de cualquier tipo.

## APÉNDICE A

### Países que han salido de un conflicto entre 1989 y 2004, por región

África	África cont.	Europa	América	Oriente Medio	Asia
Angola	Guinea Bissau	Armenia	El Salvador	Irán	Afganistán
Camerún	Costa de Marfil	Azerbaiyán	Ecuador	Líbano	Birmania
República Centrafricana	Liberia	Bosnia y Herzegovina	Guatemala	Turquía	Camboya
Chad	Mali	Croacia	Haití	Cisjordania y Franja de Gaza	Kirguistán
Congo	Namibia	Georgia	México	Yemen	Filipinas
Yibuti	Níger	Macedonia	Nicaragua		Sri Lanka
Eritrea	Ruanda	Serbia/Kosovo	Perú		Tayikistán
Etiopía	Sierra Leona				Timor Oriental
Ghana	Somalia				Uzbekistán
Guinea	Sudáfrica				

### Países afectados por un conflicto armado a principios del 2005, por región

*Nota: todos los países incluidos en esta lista estaban afectados por un "conflicto armado importante de baja, media o alta intensidad" a principios del 2005, según Peace and Conflict 2005 de Marshall y Gurr. En algunos casos, los países incluidos podrían figurar también en la lista anterior, cuando han concluido recientemente un conflicto y después se reanudaron los combates. Sin embargo, para mayor claridad, no se ha incluido ningún país en las dos tablas.*

África	Europa	América	Oriente Medio	Asia
Burundi	Rusia	Colombia	Argelia	India
República Democrática del Congo		Estados Unidos	Irak	Indonesia
Nigeria			Israel	Nepal
Sudán				
Uganda				

#### Fuentes:

Tobias Debiel y Ulf Terlinden, "Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies: A Discussion Paper", por encargo de la División de Estado y Democracia del ministerio federal alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo, 2005.

Shepard Forman, Stewart Patrick y Dirk Salomons, "Recovering from Conflict: Strategy for an International Response", *Center on International Cooperation*, 2000.

Monty G. Marshall y Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict 2005*, Center for International Development and Conflict Management (College, MD: University of Maryland, mayo de 2005). [http://www.cidcm.umd.edu/peace\\_and\\_conflict.asp](http://www.cidcm.umd.edu/peace_and_conflict.asp)

## Apéndice B: Tareas de la reconstrucción posconflicto incluidas y clasificadas por autor

Véase en el documento principal una exposición de temas transversales que afectan a muchas de las tareas de la reconstrucción o a todas ellas.

Tareas de la reconstrucción posconflicto	Forman/Salomons	Orr	Debiel y Terlinden	Romeva
Asistencia al transporte para el retorno	Repatriación y reasentamiento	N/A	Socioeconómico	Reasentamiento/desmilitarización
Alojamiento y material de reconstrucción	Repatriación y reasentamiento	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reasentamiento/desmilitarización
Reconciliación comunitaria y orientación psicosocial	Repatriación y reasentamiento	N/A	Seguridad	Reconciliación y Estado de derecho
Búsqueda y reunificación familiar	Repatriación y reasentamiento	N/A	Socioeconómico	N/A
Arbitraje de reclamaciones sobre propiedades	Repatriación y reasentamiento	Justicia y reconciliación	Socioeconómico	Reforma política y económica
Despeje de minas y sensibilización	Seguridad pública	Seguridad	N/A	N/A
Demovilización: proyectos de reintegración y empleo alternativo	Seguridad pública	Seguridad	Seguridad	Reasentamiento/desmilitarización
Control y compra de armas pequeñas	Seguridad pública	Seguridad	Seguridad	Reasentamiento/desmilitarización
Readiestramiento policial/reforma del sector de la seguridad	Seguridad pública	Gobernanza y participación	Seguridad	Reconciliación y servicios básicos
Observación de los derechos humanos	Seguridad pública	Justicia y reconciliación	Seguridad	Reconciliación y Estado de derecho
Formación en prevención y resolución de conflictos	Seguridad pública	Justicia y reconciliación	Político-administrativo	Reforma política y económica
Agua y saneamiento	Recuperación de infraestructuras	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reconciliación y servicios básicos
Transporte	Recuperación de infraestructuras	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reconciliación y servicios básicos
Generación de energía	Recuperación de infraestructuras	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reconciliación y servicios básicos
Vivienda	Recuperación de infraestructuras	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reconciliación y servicios básicos
Eliminación de residuos sólidos	Recuperación de infraestructuras	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reconciliación y servicios básicos
Telecomunicaciones	Recuperación de infraestructuras	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reconciliación y servicios básicos
Mejora de la seguridad alimentaria	Seguridad alimentaria y rehabilitación agrícola	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reconciliación y servicios básicos
Planificación del uso de la tierra	Seguridad alimentaria y rehabilitación agrícola	N/A	Socioeconómico	Reforma política y económica
Cuestiones sobre tenencia de la tierra	Seguridad alimentaria y rehabilitación agrícola	Justicia y reconciliación	Socioeconómico	Reforma política y económica
Servicios de salud esenciales	Necesidades de salud, educación y servicios sociales	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reconciliación y servicios básicos

Rehabilitación de servicios médicos: reconstrucción/asistencia material	Necesidades de salud, educación y servicios sociales	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reconciliación y servicios básicos
Creación de capacidades y programación de prioridades en el sector de la salud pública	Necesidades de salud, educación y servicios sociales	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reconciliación y servicios básicos
Rehabilitación (y reintegración) de servicios educativos	Necesidades de salud, educación y servicios sociales	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reconciliación y servicios básicos
Empleo y formación en habilidades, incl. proyectos de rehabilitación alimentos por trabajo	Necesidades de salud, educación y servicios sociales	N/A	Socioeconómico	N/A
Microcrédito	Necesidades de salud, educación y servicios sociales	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reforma política y económica
Desarrollo de microempresas	Necesidades de salud, educación y servicios sociales	Bienestar social y económico	Socioeconómico	Reforma política y económica
Producción esencial	Necesidades de salud, educación y servicios sociales	N/A	Socioeconómico	Reforma política y económica
Gastos de administración pública y recurrentes	Gobernanza y sociedad civil	Gobernanza y participación	Político-administrativo	Reconciliación y servicios básicos
Rehabilitación y reforma del funcionariado	Gobernanza y sociedad civil	Gobernanza y participación	Político-administrativo	Reconciliación y servicios básicos
Creación de capacidades de la ONG	Gobernanza y sociedad civil	Gobernanza y participación	Político-administrativo	N/A
Proceso e instituciones electorales	Gobernanza y sociedad civil	Gobernanza y participación	Político-administrativo	Reconciliación y servicios básicos
Educación y participación de los votantes	Gobernanza y sociedad civil	Gobernanza y participación	Político-administrativo	Reconciliación y servicios básicos
Observación de las elecciones	Gobernanza y sociedad civil	Gobernanza y participación	Político-administrativo	Reconciliación y servicios básicos
Formación de medios de comunicación libres y defensa jurídica	Gobernanza y sociedad civil	Justicia y reconciliación	Político-administrativo	N/A
Reforma judicial	Gobernanza y sociedad civil	Justicia y reconciliación	Político-administrativo	Reconciliación y servicios básicos
Estabilización de la moneda nacional	Estabilización macroeconómica	Bienestar social y económico	Político-administrativo	Reforma política y económica
Restauración de las instituciones financieras	Estabilización macroeconómica	Bienestar social y económico	Político-administrativo	Reforma política y económica
Alivio de la deuda/liquidación de atrasos	Estabilización macroeconómica	N/A	Socioeconómico	Reforma política y económica
Reinserción del Estado en organizaciones y estructuras regionales	N/A	N/A	Político-administrativo	Normalización y reinserción regional e internacional
Reinserción del Estado en sistemas y organismos internacionales	N/A	N/A	Socioeconómico	Normalización y reinserción regional e internacional
Control efectivo de las fronteras exteriores	N/A	Seguridad	Seguridad	N/A
Transformación de las economías de la violencia	N/A	Bienestar social y económico	N/A	N/A

*Note: Los nombres de las tareas, con la excepción de los cuatro últimos, se han adoptado de la matriz elaborada por Shepard Forman y Dirk Salomons en 'Meeting Essential Needs in Societies Emerging from Conflict', Center on International Cooperation Working Paper (1999).*

# Bibliografía por temas

## Agentes locales

- CHESTERMAN, Simon, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur, *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance* (United Nations University Press, 2005).
- DANIELS, Doug, Graeme Simpson y Tracy Vienings, "Mid-Term Review of WSP International" (marzo de 2004).
- HOHE, Tanja, "Developing Local Governance", pp. 59-72, en Gerd Junne y Willemijn Verkoren (eds.) *Postconflict Development: Meeting New Challenges* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005).
- JOHANNSSEN, Agneta M., "Participatory Action Research in Post-Conflict Situations: The Example of the War-Torn Societies Project", *Berghof Handbook 2001*.
- KILLICK, Nick, VS Srikantha y Canan Gunduz, "The Role of Local Business in Peacebuilding", *Berghoff Handbook 2005*.
- MOREALES-GAMBOA, Abelardo y Stephen Baranyi, "Relative Success in Costa Rica", pp. 234-251, en Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur, *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance* (United Nations University Press, 2005).
- NATHAN, Laurie, "Let Local Actors Take the Lead", *Background paper for the War-torn Societies Project/International Peace Academy Peacebuilding Forum Conference* (Nueva York: 7 de octubre 2004).
- PRENDERGAST, John y Emily Plumb, "Building Local Capacity: From Implementation to Peacebuilding", pp. 327-352, en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens (eds.) *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002).
- STEDMAN, Stephen John, "Spoiler Problems in Peace Processes", pp. 5-53, *International Security* (Vol. 22, No. 2, otoño de 1997).
- YOSHIURA BOYER, Glauca, "Internal and External Actors and the Quality of their Dialogue in Post-Conflict Countries", *Background paper for the War-torn Societies Project/International Peace Academy Peacebuilding Forum Conference* (Nueva York: 7 octubre de 2004).

## Democratización

- BERMEO, Nancy, "What the Democratization Literature Says – Or Doesn't Say – About Postwar Democratization", pp. 159 –177, *Global Governance* (Vol. 9, No. 2, abril-junio de 2003).
- CALL, Charles T. y Susan Cook, "Introduction: Post-Conflict Peacebuilding and Democratization", pp. 135-139, y "On Democratization and Peacebuilding", pp. 233-246, *Global Governance* (Vol. 9, No. 2, abril-junio de 2003).
- FOX, Gregory H., "International Law and the Entitlement to Democracy after War", pp. 179- 197, *Global Governance* (Vol. 9, No. 2, abril-junio de 2003).
- HARRIS, Peter y Ben Reilly, *Democracy and Deep-Rooted Conflicts: Options for Negotiators* (Estocolmo, Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance Handbook Series, 1998).
- LABONTE, Melissa, "Review Essay: Dimensions of Postconflict Peacebuilding and Democratization", pp. 261-272, *Global Governance* (Vol. 9, No. 2, abril-junio de 2003).

- LYONS, Terrence, "The Role of Postsettlement Elections", pp. 215-236, en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens (eds.) *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002).
- MALLOCH BROWN, Mark, "Democratic Governance: Toward a Framework for Sustainable Peace", pp. 141-146, *Global Governance* (Vol. 9, No. 2, abril-junio de 2003).
- MANSFIELD, Edward D. y Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, agosto de 2005).
- MANSFIELD, Edward D. y Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War", pp. 5-38, *International Security* (Vol. 20, No. 1, 1995).

## General

- ANNAN, Kofi, *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Informe del Secretario General, documento de la ONU A/59/2005 (21 de marzo de 2005).
- BARANYI, Stephen, "What Kind of Peace is Possible in the Post 9/11 Era? National Agency, Transnational Coalitions and the Challenges of Sustainable Peace", *The North-South Institute*, Documento de trabajo (octubre de 2005).
- Beyond Cold Peace: Strategies for Economic Reconstruction and Post-Conflict Management*, Informe de Conferencia (Berlín: Oficina Exterior Federal, 27-28 de octubre de 2004).
- BOUTROS GHALI, Boutros, *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, informe del Secretario General ante el Consejo de Seguridad, documento de la ONU A/47/277 - S/24111 (31 de enero de 1992).
- BOUTROS GHALI, Boutros, *Suplemento de "Un programa de paz": documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas*, documento de la ONU A/50/60-S/1995/1 (3 de enero de 1995).
- CHESTERMAN, Simon, "State-building and Human Development", *Human Development Report Office Occasional Paper* (UNDP, 2005).
- CLEMENTS, Kevin, "Towards Conflict Transformation and a Just Peace", *Berghof Handbook 2005*.
- COLLIER, Paul et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2003).
- DEBIEL, Tobias y Ulf Terlinden, "Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies: A Discussion Paper", por encargo de la División de Estado y Democracia del ministerio federal alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo (2005).
- DIOGO, Luisa, "Peace and the Economy", en *Mozambique: 10 Years of Peace*, editado por Brazao Mazula, (Maputo: Center for Democracy and Development, 2004).
- FORMAN, Shepard, "Building Civilian Capacity for Conflict Management and Sustainable Peace", *A Discussion Paper prepared for the Government of Denmark's Meeting on Strengthening the UN's Capacity on Civilian Crisis Management* (Copenhague: 8-9 de junio de 2004).
- FORMAN, Shepard y Dirk Salomons, "Meeting Essential Needs in Societies Emerging from Conflict", *Center on International Cooperation Working Paper* (1999).
- FUKUYAMA, Francis, *State-building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century* (Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 2004).
- GHANI, Ashraf, Michael Carnahan y Clare Lockhart, "Stability, State-Building and Development Assistance: An Outside Perspective", *The Princeton Project on National Security* (2005).

- HAUGERUDBRAATEN, Henning, "Peacebuilding: Six Dimensions and Two Concepts", pp. 17-26, *African Security Review* (Vol. 7, No. 6, 1998). <http://www.iss.com.za>.
- JUNNE, Gerd y Willemijn Verkoren (eds.) *Postconflict Development: Meeting New Challenges* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005).
- LUND, Michael, "What Kind of Peace is Being Built? Taking Stock of Post-Conflict Peacebuilding and Charting Future Directions", *Discussion Paper for North-South Institute* (enero de 2003).
- ORR, Robert (ed.), *Winning the Peace: An American Strategy for Post-Conflict Reconstruction* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2004).
- RAFAEL SIMOES, Monica, *A Agenda Perdida da Reconstrucao Pos-Belica: O Caso de Timor Leste* (Coimbra, Portugal: Quarteto Editora, 2001).
- ROMERA I RUEDA, Raul, *Guerra, posguerra y paz: Pautas para el análisis y la intervención en contextos pos-bélicos o postacuerdo* (Barcelona: Icaria Editorial, 2003).
- STEDMAN, Stephen John, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens (eds.) *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002).
- TSCHIRGI, Necla, "Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges", *Background paper for the War-torn Societies Project/International Peace Academy Peacebuilding Forum Conference* (Nueva York: 7 de octubre de 2004).
- KIEVELITZ, Uwe et al., *Practical Guide to Multilateral Needs. Assessments in Post-conflict Situations*, estudio encargado por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, el PNUD y el Banco Mundial (2004).
- WEISTEIN, Jeremy M., John Edward Porter y Stuart E. Eizenstat, "On the Brink: Weak States and US National Security", *A Report of the Commission for Weak States and US National Security* (Center for Global Development, junio de 2004).
- DE ZEEUW, Jereon, "Building Peace in War-Torn Societies: From Concept to Strategy", *The Clingendael Institute Conflict Research Unit* (agosto de 2001).

## Género y conflicto

- BOUTA, Tsjard y Georg Frerks, "Women's Roles in Conflict Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Reconstruction: Literature Review and Institutional Analysis", *Conflict Resolution Unit Occasional Paper* (The Hague: Clingendael Institute, noviembre de 2002).
- MAZURANA, Dyan y Eugenia Piza-Lopez, "Gender Mainstreaming in Peace Support Operations: Moving Beyond Rhetoric to Practice", *International Alert* (2002).

## Iniciativas políticas

- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID), *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States* (enero de 2005).
- Europe in the World: Essays on EU foreign, Security and Development Policies*, (Londres: BOND, 2004) <http://www.bond.org.uk/eu/euinworld.htm>
- FAUST, Jorg y Dirk Messener, "Europe's New Security Strategy- Challenges for Development Policy" (Instituto Alemán de Desarrollo, 3/2004).

FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (BMZ Germany), "Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies" (Eschborn, 2004).

*The National Security Strategy of the United States*, Office of the President of the United States (septiembre de 2002).

NATSIOS, Andrew S, "The Nine Principles of Reconstruction and Development", *Carlisle Barracks* (Vol. 35, N. 3, otoño de 2005).

OECD *Conflict, Peace and Development: Cooperation on the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century*, Development Assistance Committee Policy Statement (mayo de 1997).

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID), *US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century* (Washington, D.C.: United States Agency for International Development, enero de 2004).

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID) *Fragile States Strategy* (Washington, D.C.: United States Agency for International Development, enero de 2005).

## Justicia de transición

BLOOMFIELD, David, Teresa Barnes y Luc Huysse, *Reconciliation after Violent Conflict* (Estocolmo, Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance Handbook Series, 2003).

BORAINE, Alex, "Transitional Justice", pp. 318-338, en Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur, *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance* (United Nations University Press, 2005).

FLOURNOY, Michele y Michael Pan, "Dealing with Demons: Enhancing Justice and Reconciliation" pp. 89-102, en Robert Orr (ed.), *Winning the Peace: An American Strategy for Post-Conflict Reconstruction* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2004).

MOBEKK, Eirin, "Truth, Justice and Reconciliation in a Post-Conflict Context", *Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces*, Documento de trabajo No. 128 (noviembre de 2003).

PLUNKETT, Mark, "Reestablishing the Rule of Law", pp. 73-98, en Gerd Junne y Willemijn Verkoren (eds.) *Postconflict Development: Meeting New Challenges* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005).

THEISSEN, Gunnar, "Supporting Justice, Co-Existence and Reconciliation After Armed Conflict: Strategies for Dealing with the Past", *Berghof Handbook 2005*.

## Reforma económica

COLLIER, Paul y Anke Hoeffler, "Greed and Grievance in Civil War", Policy Working Paper 28126 (Washington D.C.: Banco Mundial, octubre de 2001).

COLLIER, Paul y Anke Hoeffler, "The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War", Copenhagen Consensus Challenge Paper (marzo de 2004).

HUMPHREYS, Macartan, "Economics and Violent Conflict", *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research* (Harvard University, 2003). <http://www.preventconflict.org/portal/economics/Essay.pdf>

KAMPHUIS, Bertine, "Economic Policy for Building Peace", pp. 185-210, en Gerd Junne y Willemijn Verkoren (eds.) *Postconflict Development: Meeting New Challenges* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005).

## Respuestas internacionales: económicas

ADDISON, Tony, "Africa's Recovery from Conflict: Making Peace Work for the Poor", *UNU World Institute for Development and Economics Research* 2003.

ADDISON, Tony, Abdur Chowdhury y S. Mansoob Murshed, "Financing Reconstruction", pp. 211-222, en Gerd Junne y Willemijn Verkoren (eds.) *Postconflict Development: Meeting New Challenges* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005).

BANCO MUNDIAL, *Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1998).

BANCO MUNDIAL, *Evaluation of the Post-Conflict Fund* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002).

BANCO MUNDIAL, *The Role of the World Bank in Conflict and Development: An Evolving Agenda* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004).

BANCO MUNDIAL, *Post-Conflict Fund: Annual Report Fiscal Year 2005* (Washington, D.C.: Banco Mundial, octubre de 2005).

BENDAÑA, Alejandro, "What Kind of Peace is Being Built: Critical Assessments from the South", *Discussion Paper for the International Development Research Centre* (enero del 2003).

BENDAÑA, Alejandro, "From Peacebuilding to State Building: One Step Forward and Two Steps Back?", pp. 5-15, *Development* (Vol. 48, No. 3, 2005).

BOYCE, James, "The International Financial Institutions: Postconflict Reconstruction and Peacebuilding Capacities", *A Discussion Paper Prepared for the Government of Denmark's Meeting on Strengthening the UN's Capacity on Civilian Crisis Management* (Copenhague: 8-9 de junio de 2004).

BRUCK, Tilman, Valpy Fitzgerald y Arturo Grigsby, "Enhancing the Private Sector Contribution to Post-War Recovery in Poor Countries", *Queen Elizabeth House Working Paper Series* (QEHWPS 45(1) julio de 2000).

DE SOTO, Alvaro y Graciana del Castillo, "Obstacles to Peacebuilding in El Salvador", pp. 69-83, *Foreign Policy* 94 (primavera de 1994).

FORMAN, Shepard y Stewart Patrick (eds.) *Good Intentions: Pledges of Aid for Postconflict Recovery* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2000).

FORMAN, Shepard, Stewart Patrick y Dirk Salomons, "Recovering from Conflict: Strategy for an International Response", *Center on International Cooperation* (2000).

INTERNATIONAL ALERT, "An Introduction to Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding" (Londres: 2004).

JONES, Bruce D., "The Challenges of Strategic Coordination", pp. 89- 155, en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens (eds.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002).

MOORE, David, "Leveling the Playing Fields & Embedded Illusion: "Post-Conflict" Discourse & Neoliberal Development in War-Torn Africa", pp. 11-28, *Review of African Political Economy*, (Vol. 27, N. 83, marzo de 2000).

- ORR, Robert y Johanna Mendelson Forman, "Funding Post-Conflict Reconstruction" pp. 138-166, en Robert Orr (ed.), *Winning the Peace: An American Strategy for Post-Conflict Reconstruction* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2004).
- PEARCE, Jenny, "Peace-building in the Periphery: Lessons from Central America", pp. 51-69, *Third World Quarterly*, (Vol. 20, N. 1, febrero de 1999),.
- SUHKRE, Astri y Kristian Berg Harpvikan et al. "Peacebuilding: Lessons for Afghanistan" (Bergen: Chr. Michelsen Institute, Informe 2002), p. 9.
- SUHKRE, Astri y Julia Buckmaster, "Aid, Growth and Peace: A Comparative Analysis", (Bergen: Chr. Michelsen Institute, Documento de trabajo 2005), p. 13.
- WOLFENSOHN, James D. "Remarks on Post Conflict Peacebuilding", ante el Consejo de Seguridad de la ONU (26 de mayo de 2005).
- WOODWARD, Susan, "Economic Priorities for Successful Peace Implementation", pp. 183-214, in Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens (eds.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002).

## Respuestas internacionales: políticas

- ALMQVIST, Jessica, "Una Comisión para la Consolidación de la Paz para las Naciones Unidas" (*Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, Informe, junio de 2005).
- BARTON, Rick, y Bathsheba Crocker, "Making Peacebuilding Work: Reforming UN Peacekeeping Operations", *Center for Strategic and International Studies Conference Report* (11 de marzo de 2005).
- CAPLAN, Richard, *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction* (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2005).
- COUSENS, Elizabeth M. y Chetan Kumar (eds.), *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2001).
- CHESTERMAN, Simon, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration and Statebuilding* (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2004).
- CHESTERMAN, Simon, "Transitional Administration, State-Building and the United Nations", pp. 339-358, en Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur, *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance* (United Nations University Press, 2005).
- DOBBINS, James, Seth G. Jones et al. *The UN's Role in Nation Building: From the Congo to Iraq* (Rand Corporation, febrero de 2005).
- DOYLE, Michael, "Strategy and Transitional Authority", pp. 71-88, en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens (eds.) *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002).
- DURCH, William J., "Strengthening UN Secretariat Capacity for Civilian Post-Conflict Response", *A Discussion Paper Prepared for the Government of Denmark's Meeting on Strengthening the UN's Capacity on Civilian Crisis Management* (Copenhague: 8-9 de junio de 2004).

- EIDE, Espen Barth et al., "Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations", *Independent Study for the Expanded UN Executive Committee on Humanitarian Affairs* (mayo de 2005).
- ELLIS, Stephen, "How to Rebuild Africa", *Foreign Affairs*, (Vol. 84, No. 5, septiembre-octubre de 2005).
- FEARON, James y David Laitin, "Neotrusteeship and the Problem of Weak States", pp. 5 –43, *International Security* (Vol. 28, No. 4, primavera de 2004).
- FISCHER, Jeff, "Introductions to Elections and Peace Operations 1989-2001", *Center for Transitional and Post-Conflict Governance* (octubre de 2005).
- KRASNER, Stephen D. "Shared Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States", pp. 85-120, *International Security* (Vol. 29, No. 2, otoño de 2004).
- KRASNER, Stephen D. y Carlos Pascual, "Addressing State Failure", *Foreign Affairs* (Vol. 84, No. 4, julio/agosto de 2005).
- PNUD, *Función del PNUD en situaciones de crisis y situaciones posteriores a los conflictos*, documento de la ONU DP/2001/4 (27 de noviembre de 2000).
- PNUD, *actualización sobre la función del PNUD en situaciones de crisis y situaciones posteriores a los conflictos: cambios institucionales*, documento de la ONU DP/2002/CRP.3 (18 de diciembre de 2001).
- SCHNECKENER, Ulrich y Silke Wienlich, "The United Nations Peacebuilding Commission: Tasks, Mandate, and Design for New Institution", *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP Comments 38, septiembre de 2005).
- VON EINSIEDEL, Sebastian, "Policy Responses to State Failure", pp. 13-35, en Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur, *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance* (United Nations University Press, 2005).
- WOODWARD, Susan L., "Peace Operations: the Civilian Dimension, Accounting for UNDP and the UN Specialized Agencies", *A Discussion Paper Prepared for the Government of Denmark's Meeting on Strengthening the UN's Capacity on Civilian Crisis Management* (Copenhague: 8-9 de junio de 2004).

## Respuestas internacionales: ayuda humanitaria

- HARMER, Adele y Joanna Macrae (eds.) *Beyond the Continuum: The Changing Role of Aid Policy in Protracted Crises* (Londres, UK: Humanitarian Policy Group Report 18, Overseas Development Institute, julio de 2004).
- STODDARD, Abby y Adele Harmer, "Room to Manoeuvre: Challenges of Linking Humanitarian Action and Post-Conflict Recovery in the New Global Security Environment", *Human Development Report Office Occasional Paper* (UNDP, 2005).
- WEISS, Thomas G. y Peter J. Hoffman, "Making Humanitarianism Work", pp. 296-317, en Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur, *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance* (United Nations University Press, 2005).

## Seguridad

- BALL, Nicole, Michael Brozka et al., "Security Sector Reform", *Bonn International Center for Conversion Brief 15* (2000).
- FISCHER, Martina, "Recovering from Violent Conflict: Regeneration and (Re-) Integration as Elements of Peacebuilding", *Berghof Handbook* 2005.
- O'NEILL, William G., "Police Reform in Post-Conflict Societies: What We Know and What We Still Need to Know", *International Peace Academy: The Security-Development Nexus Program* (abril de 2005).
- POULIGNY, Beatrice, "The Politics and Anti-Politics of Contemporary "Disarmament, Demobilization and Reintegration" Programs", *Report from a Seminar Convened by: Centre d'Etudes et de Recherches Internationales Sciences Po and Secretariat General de la Defense Nationale* (junio de 2004).
- "Securing Peace and Stability for Africa: The EU-Funded African Peace Facility", (Comisión Europea, julio de 2004).
- "Security Sector Reform in Congo", *Africa Report No 104*, International Crisis Group, (Nairobi/Bruselas: 13 de febrero de 2006).
- SPEAR, Joanna, "Disarmament and Demobilization", pp. 141-182, en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens (eds.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002).

## Tendencias de los conflictos armados

- ERIKSSON, Mikael y Peter Wallensteen, "Armed Conflict 1989- 2003", *Journal of Peace Research*, (Vol. 41 No. 5, Oslo, septiembre de 2004).
- Human Security Report 2005* Human Security Centre, University of British Columbia (Oxford University Press, octubre de 2005) <http://www.humansecurityreport.info/>.
- MARSHALL, Monty G. y Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict 2005*, Center for International Development and Conflict Management (College, MD: University of Maryland, mayo de 2005). [http://www.cidcm.umd.edu/peace\\_and\\_conflict.asp](http://www.cidcm.umd.edu/peace_and_conflict.asp)
- PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual* (septiembre de 2005).

---

# INFORMES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO 2004-05

---

- 1 Europa e Irak: ¿Hacia una política más constructiva?, **Richard Youngs**, Noviembre de 2004
- 2 Hacia una nueva cooperación española, **Silvia Hidalgo y Fernando Espada**, Diciembre de 2004
- 3 Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU, **Carlos Espósito**, Junio de 2005
- 4 Una Comisión de Consolidación de la Paz para las Naciones Unidas, **Jessica Almqvist**, Junio de 2005

- 
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, **CITPax, an initiative of Shlomo Ben-Ami**, November 2004
  - 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, **Richard Youngs**, Enero de 2005
  - 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, **Emad El-Din Shahin**, Febrero de 2005
  - 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, **Carlos Espósito**, Febrero de 2005
  - 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, **Jessica Almqvist**, Marzo de 2005
  - 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, **Richard Gillespie**, Abril de 2005
  - 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, **Luis Peral**, Abril de 2005
  - 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, **Javier Niño Pérez**, Abril de 2005
  - 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, **Laura Feliú**, Mayo de 2005
  - 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, **Antonio Remiro Brotóns**, Junio de 2005
  - 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, **Jill Crystal**, Julio de 2005
  - 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito and Jessica Almqvist**, September 2005
  - 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, **Kristina Kausch and Isaías Barreñada**, October 2005
  - 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius**, Octubre de 2005
  - 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral**, Octubre de 2005

---

## DOCUMENTOS DE TRABAJO 2005-06

---

- 16** The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, **Irene Aguirrezabal Quijera, November 2005**
- 17** Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda **Martin Doornbos, December 2005**
- 18** Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, **Jessica Almqvist, January 2006**
- 19** Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; **Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque, February 2006**
- 20** Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, **Ben Saul, February 2006**
- 21** Democracia y Seguridad en Oriente Medio, **Richard Youngs, Marzo de 2006**
- 22** La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, **Megan Burke, Abril de 2006**



# FRIDE

---

El aumento del número de conflictos violentos en todo el mundo en los años ochenta y noventa, seguido del aumento de la atención internacional prestada a la resolución de conflictos, se ha traducido en un número sin precedentes de países que han puesto fin a sus conflictos. La mayoría de los países que salen de una situación de conflicto necesitan ayuda humanitaria de emergencia y carecen de capacidad para responder a las necesidades básicas de sus ciudadanos. Como consecuencia, uno de los desafíos más importantes que afronta la comunidad internacional es la rehabilitación efectiva de las sociedades en transición desde el conflicto armado, o reconstrucción posconflicto, como herramienta para promover la seguridad internacional y el desarrollo a largo plazo de las sociedades en situación de posconflicto.

Este documento de trabajo sostiene que, hasta ahora, la respuesta internacional a la crisis de gobernanza dentro de las sociedades destrozadas por la guerra no ha dado los frutos esperados. La autora expone los debates sobre las políticas en curso en torno a la provisión de asistencia internacional y la participación de los agentes locales en el diseño e implantación de esa asistencia. Al enumerar estos debates, señala el creciente consenso en torno a enfoques que podrían ayudar a la comunidad internacional a alcanzar mejores resultados. Por último, concluye poniendo de relieve tres áreas importantes en las que se debería profundizar la investigación y el análisis.

# www.fride.org