

**REVISTA**

*de la*

**C E P A L**

**NUMERO 55**

**ABRIL 1995**

**SANTIAGO DE CHILE**

**ANIBAL PINTO**

*Director*

**EUGENIO LAHERA**

*Secretario Técnico*



**NACIONES UNIDAS**

SUMARIO

<b>Una síntesis de la propuesta de la CEPAL</b> <i>Eugenio Lahera, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales</i>	<b>7</b>
<b>Consolidación de la paz después de los conflictos: un desafío para las Naciones Unidas</b> <i>Graciana del Castillo</i>	<b>27</b>
<b>Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano</b> <i>Eduardo Palma</i>	<b>41</b>
<b>Economía política del proteccionismo después de la Ronda Uruguay</b> <i>José Tavares</i>	<b>55</b>
<b>Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana</b> <i>Marta Bekerman y Pablo Sirlin</i>	<b>65</b>
<b>Movimientos de capital y financiamiento externo</b> <i>Benjamín Hopenhayn</i>	<b>79</b>
<b>Impacto de la política cambiaria y comercial sobre el desempeño exportador en los años ochenta</b> <i>Graciela Moguillansky</i>	<b>93</b>
<b>Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe</b> <i>Nicolo Gligo</i>	<b>107</b>
<b>Expectativas de la juventud y el desarrollo rural</b> <i>Martine Dirven</i>	<b>123</b>
<b>Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México</b> <i>Ricardo Bielschowsky y Giovanni Stumpo</i>	<b>139</b>
<b>El Salvador: política industrial, comportamiento empresarial y perspectivas</b> <i>Roberto Salazar</i>	<b>165</b>
<b>El cambio tecnológico en los análisis estructuralistas</b> <i>Armando Kuri</i>	<b>183</b>
<b>Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL</b>	<b>191</b>
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>193</b>

# Consolidación de la paz *después de los conflictos:* un desafío para *las Naciones Unidas*

**Graclana del Castillo**

*Oficial Superior de la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas y Profesora Asociada de Economía en la Universidad de Columbia.*

Las operaciones multidisciplinarias de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz después de los conflictos (CPDC) de hoy en día han impuesto a las Naciones Unidas un papel multifacético y complejo que comprende funciones tanto de verificación como de buenos oficios en una amplia variedad de esferas. Esta situación, que ha presionado fuertemente sobre los recursos humanos y financieros de la organización, ha hecho salir a luz muchas imperfecciones del sistema de las Naciones Unidas, como la inadecuada coordinación entre sus diferentes órganos y su incapacidad para abordar los problemas de la paz y el desarrollo de manera rigurosa, integrada, clara y coherente. Las realidades políticas y económicas de hoy exigen lo que el Secretario General ha llamado un "enfoque integrado de la seguridad humana". Los problemas humanitarios, políticos, militares y socioeconómicos deben ser abordados conjuntamente por las diversas instituciones, para evitar posibles conflictos de competencias y pérdidas de recursos. El enfoque integrado de la seguridad humana, importante como regla general, es imperativo en las situaciones de consolidación de la paz después de los conflictos y puede ser el único viable para atacar las fuentes de conflicto y evitar así que en el futuro se repitan grandes crisis o actos de violencia. Para que las Naciones Unidas se empapen más de los aspectos multidisciplinarios de la CPDC debe haber una importante reformulación del tema y una redefinición analítica y operacional de sus relaciones y ventajas comparativas.

# I

## Introducción

La comunidad internacional espera cada vez más que las Naciones Unidas desempeñen un papel importante en la consolidación de la paz después de los conflictos (o después de las crisis). En el presente ar-

tículo se analizará el desafío que esta expectativa plantea a la organización y las medidas de política que deberían adoptarse para hacerle frente de manera más eficaz.

# II

## Presiones sobre la Organización

Las exigencias que se hacen a las Naciones Unidas para que actúen en asuntos relacionados con la paz y la seguridad han adquirido en los últimos tiempos un carácter crecientemente multidisciplinario que está imponiendo severas tensiones sobre la organización. El desafío que ellas plantean obliga a repensar temas como la asistencia humanitaria, la rehabilitación y reconstrucción, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y los problemas del desarrollo en general, y también la forma en que se relacionan unos con otros. Asimismo, pone de relieve los conflictos que surgen de los objetivos diferentes y a veces contradictorios de las políticas socioeconómicas y de las tácticas políticas, así como la necesidad de abordarlos de manera integrada; subraya el papel esencial de la comunidad internacional, como fuente de recursos financieros y otros, o como garante de que todas las partes en los acuerdos de paz cumplan con sus compromisos; brinda al Secretario General una oportunidad para vincular las principales propuestas contenidas en su informe *Un programa de paz*<sup>1</sup> con las de su otro informe, *Un programa de desarrollo*<sup>2</sup>, que cabe esperar establecerá un nuevo marco para las actividades de la Organización en la esfera de la paz y el desarrollo.

El mantenimiento de la paz como se concibe actualmente ya no es una operación puramente militar con cascos azules interpuestos entre grupos anteriormente beligerantes para disuadir nuevas contiendas. La índole de la tarea ha evolucionado con la cambiante naturaleza de los conflictos y la complejidad de los desafíos que enfrenta la comunidad internacional. De este modo, el mantenimiento de la paz a menudo es acompañado por actividades relacionadas con la prestación de asistencia humanitaria, la remoción de minas, la desmovilización, el regreso de los refugiados y otras personas desplazadas, la promoción de los derechos humanos, la desmilitarización de la policía y el establecimiento de fuerzas de policía civil, la depuración de las fuerzas armadas, el fortalecimiento del poder judicial y otras instituciones nacionales, la preparación y supervisión de las elecciones y la reincorporación a la vida civil y productiva del país de los ex combatientes y de otros grupos marginados. Esto último es de vital importancia en el esfuerzo general por asegurar la solución pacífica de controversias. Además del papel que desempeñan las Naciones Unidas en la etapa de establecimiento de la paz —negociando y redactando los acuerdos de paz mismos— es probable que su participación actual en las nuevas operaciones multidisciplinarias de mantenimiento de la paz sea multifacética y compleja, al comprender tanto tareas de verifica-

□ Se agradecen las observaciones y sugerencias hechas por A. De Soto, M.I. Goulding, P. Hansen, J.C. Milleron, G. Rosenthal y R. Srivastava, así como la excelente ayuda brindada por C. Bustani, estudiante postgraduado de la Universidad de Columbia y pasante de verano en las Naciones Unidas.

<sup>1</sup> Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad (Naciones Unidas, 1992).

<sup>2</sup> El 6 de mayo de 1994 el Secretario General presentó, como base para un debate, el amplio enfoque que sustentaba su concepto de

desarrollo en *Un programa de desarrollo* (Naciones Unidas, Secretario General, 1994a). Sobre la base de las opiniones expresadas en el segmento de alto nivel del Consejo Económico y Social y las Audiencias Mundiales sobre el Desarrollo convocadas por el Presidente de la Asamblea General, el Secretario General presentó el 11 de noviembre de 1994 recomendaciones sobre *Un programa de desarrollo* (Naciones Unidas, Secretario General, 1994b).

ción como de buenos oficios. La verificación de la puesta en práctica de acuerdos que abarcan varias disciplinas exige conocimientos diversos y especializados de los que no se puede echar mano con facilidad en las Naciones Unidas. Se requieren buenos oficios tanto para ayudar a las partes a superar las dificultades con que tropiezan en la puesta en práctica de los acuerdos, como para facilitar el apoyo político y financiero de la comunidad internacional al proceso de paz.

El aumento desmesurado de lo que se espera de la comunidad internacional está ejerciendo una tremenda presión sobre los recursos humanos y financieros del sistema de las Naciones Unidas. Muchas de sus imper-

fecciones han salido a la luz, siendo la más grave la inadecuada coordinación entre sus diferentes órganos y su incapacidad para abordar problemas relacionados con la paz y el desarrollo de manera a la vez rigurosa, integrada, transparente, coherente y consistente. Dicho de manera simple, el sector político y el sector económico y social de la organización apenas se hablan; el idioma de los encargados de establecer la paz y el de los economistas no es el mismo, por lo que les cuesta comunicarse. Como resultado, el concepto de consolidación de la paz después de los conflictos no está mucho más claro hoy que en julio de 1992, cuando se publicó *Un programa de paz*.

### III

#### Presiones sobre los países afectados

En su informe sobre el desarrollo mundial de 1991 el Banco Mundial señaló que estaba surgiendo gradualmente un consenso en favor de una estrategia del desarrollo "que armonice con el mercado". Semejante consenso tal vez haya sido evidente en ese momento, pero ha experimentado un retroceso desde entonces.<sup>3</sup> Hay grandes controversias, a nivel tanto académico como decisorio, respecto de las políticas que se han de adoptar (tipos de cambio fijos o flexibles, mezcla fiscal-monetary), las estrategias que se han de utilizar (el grado de intervención del gobierno, las ventajas de la liberalización en comparación con el comercio regulado, el papel de la inversión extranjera, la necesidad de privatización y desregulación), así como de la naturaleza de los necesarios marcos institucionales (legal, judicial, fiscal) y la amplitud, la velocidad y la secuencia de las reformas que se han de adoptar.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Incluso John Williamson, quien acuñó al respecto la expresión "consenso de Washington" ha reconocido que semejante consenso ya no existe.

<sup>4</sup> Pruebas adicionales de que el consenso ya no existe son las siguientes: las elecciones de 1994 en Rusia, Polonia, Venezuela y Costa Rica, así como la creciente aceptación del Partido de los Trabajadores en Brasil y del Frente Amplio en Uruguay en las elecciones de fines de ese año muestran la popularidad de los dirigentes y los partidos que se oponen a las políticas orientadas al mercado y que asignan un papel reducido al gobierno. Ya en diciembre de 1993 un periódico señalaba que Rusia ya no parecía destinada necesariamente a la democracia y los libres mercados (*The New York Times*, 1993). Desde entonces, la oposición política y la oposición a la reforma económica han crecido.

La elección entre el mercado y el Estado no siempre es clara y hay muchos tipos optativos de marcos institucionales que pueden proporcionar los gobiernos. Incluso así, la reforma puede ser un desastre a menos que las políticas sean llevadas a la práctica con eficiencia y de manera consistente. Tomemos el ejemplo de la privatización. Chile, privatizador temprano, pasó por dos claras etapas de privatización: la primera fue concebida y llevada a la práctica en mala forma y tuvo efectos económicos y sociales desastrosos; en la segunda, se habían aprendido las lecciones, varias cosas se hicieron de manera diferente y el marco institucional había cambiado, con lo cual la privatización arrojó excelentes resultados. Por lo tanto, no se puede decir que la privatización —o cualquier otra política económica, para el caso— sea necesariamente buena o mala: mucho depende de la forma en que es concebida y llevada a cabo y de la capacidad del gobierno para proporcionar el correcto marco institucional. Por otra parte, la privatización no siempre es indispensable, incluso para los países que están transformando sus economías y orientándolas hacia el mercado. Las opciones de política son muchas, como lo indican las experiencias de Uruguay y Costa Rica (Del Castillo, en prensa b).

La estabilización y la reforma estructural han demostrado ser una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Al mismo tiempo, la experiencia de los últimos decenios ha dejado en claro que no puede haber desarrollo sostenido sin paz, ni paz duradera sin desarrollo.

Las opciones de política como las mencionadas anteriormente a título de ejemplo son más restringidas en los países que vienen saliendo de un conflicto y que deben conciliar los requerimientos a menudo conflictivos de la paz y el desarrollo. Hay cuatro razones principales por las que sostenemos que estas situaciones son diferentes y, en consecuencia, merecen un tratamiento especial de la comunidad internacional. En primer lugar, por lo general los países que están saliendo de un conflicto armado o de situaciones de trastorno sociopolítico extremo presentan economías en ruinas o por lo menos severamente distorsionadas. Hacen frente a un doble desafío: por una parte, el desafío normal del desarrollo socioeconómico, que a menudo implica optar por decisiones duras en materia de estabilización y reforma estructural; esto es especialmente difícil dado que la mayoría de los países en esas condiciones se hallan en un bajo nivel de desarrollo y se han empobrecido aún más debido al conflicto. Por otra parte, tienen que contentarse con políticas de reforma económica que distan de ser óptimas para atender a la carga financiera adicional de la reconstrucción y la consolidación de la paz. Esto último incluye la reincorporación a las actividades productivas de los ex combatientes y de otros grupos marginados y el establecimiento de un marco institucional adecuado para promover la reconciliación nacional. El imperativo de la consolidación de la paz compete con el imperativo tradicional

del desarrollo, ejerciendo una tremenda presión sobre las decisiones de política, especialmente las asignaciones presupuestarias.

En segundo lugar, la falta de consenso sobre la reforma económica durante la consolidación de la paz después de los conflictos a menudo es aguda, cuando ha sido precedida por años de polarización política y de ideologías opuestas.

En tercer lugar, durante las primeras etapas de esa consolidación el entorno económico no fomenta el ahorro interno (la fuente más importante de financiamiento del desarrollo en los países en desarrollo) ni atrae corrientes de capital privado (de cartera o inversión extranjera directa). En realidad, en la mayoría de las situaciones de CPDC la elite empresarial ha sido el agente primario de la fuga de capitales, ya sea migrando o invirtiendo su capital en el extranjero. Por estas razones, las corrientes oficiales de asistencia —que en su mayor parte toman la forma de donaciones— son cruciales para lo que a veces resulta ser un largo período de transición.

Y, por último, los conflictos y otras crisis están relacionados con el debilitamiento de las instituciones civiles (gobiernos centrales, sistemas judiciales, derechos de propiedad, sindicatos, asociaciones rurales) y con la falta de una cultura de la paz y la reconciliación. Esto hace particularmente arduas las negociaciones de paz y la puesta en vigor de los acuerdos.

## IV

### Necesidad de un enfoque integrado de la seguridad humana

Las realidades políticas y económicas de hoy requieren lo que el Secretario General ha llamado “un enfoque integrado de la seguridad humana”. Con arreglo a ese enfoque, los problemas humanitarios, políticos, militares y socioeconómicos deberían abordarse conjuntamente y no en forma separada, como ha ocurrido a menudo. Si bien un enfoque integrado de la seguridad humana es importante como regla general, resulta imprescindible en las situaciones de CPDC. Para que sean verdaderamente exitosas, las operaciones de establecimiento y conservación de la paz deben ser complementadas por medidas para consolidar la paz, promover los derechos humanos y mejorar el bienestar socioeconómico de la población. Esta puede ser la

única forma viable de abordar las fuentes de conflicto y evitar de este modo una repetición en el futuro de grandes crisis o actos de violencia.

Sostenemos que, para ser eficaz, ese enfoque integrado de la seguridad humana debe satisfacer ocho criterios básicos (las ocho C): *credibilidad* de las organizaciones u órganos interesados y los programas emprendidos; *coherencia/consistencia* en la estrategia aplicada; *continuidad* en el proceso hasta su terminación (es decir, mantenimiento del rumbo); *cooperación* entre las organizaciones u órganos y armonización de los programas; *consenso* sobre las políticas y programas adoptados entre quienes tienen que llevarlos a la práctica; un enfoque *constructivo*

basado en incentivos y no en sanciones o castigos; medidas para establecer *confianza* entre facciones que

anteriormente estaban en guerra, y una adecuada relación *costo-eficacia* de la operación en su conjunto.

## V

### Posición singular de las Naciones Unidas

Si bien un gran número de programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas se ocupa únicamente de cuestiones relacionadas con el desarrollo, en teoría las Naciones Unidas como organización están situadas en una posición excepcional para ayudar a los países a conciliar sus objetivos conjuntos de paz y desarrollo. Muchas organizaciones dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, como las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales de desarrollo, pueden estar en mejor posición que las Naciones Unidas —tanto a nivel teórico como operacional— para ocuparse de cuestiones estrictamente relacionadas con el desarrollo. Sin embargo, en lo que se refiere a su mandato, solamente las Naciones Unidas poseen la capacidad de integrar las múltiples actividades políticas, humanitarias, militares y socioeconómicas relacionadas con la paz y el desarrollo. Dado el gran número de países que se encuentran actualmente en algún tipo de situación de conflicto, la demanda de que sea este enfoque el que se aplique al establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz después de los conflictos está creciendo en forma espectacular.

En la práctica, sin embargo, el potencial de las Naciones Unidas para aplicar tal enfoque integrado aún no se ha desarrollado plenamente, ni dentro de las propias Naciones Unidas ni con los organismos. Las Naciones Unidas deberían estar preparadas para desempeñar un papel más activo y constructivo en la tarea de ayudar a los países, en particular a los que se encuentran en situaciones de CPDC, a escoger estrategias de desarrollo, especialmente en la medida en que afecten a la consolidación de la paz. Las Naciones Unidas deberían fortalecer su capacidad analítica y operacional para ayudar a los países a formular políticas bien concebidas, transparentes, creíbles y aplicables, desde el punto de vista tanto político como socioeconómico. La reanudación de las negociaciones de paz en Guatemala —encabezadas ahora por un moderador de las Naciones Unidas— será una prueba de la capacidad de la Organización para establecer la paz. A su vez Mozambique, Somalia, Angola, Haití, y la Faja de Gaza y la Zona de Jericó pondrán a prueba también su capacidad para consolidarla después del conflicto (o de la crisis).

## VI

### Fortalecimiento de un vínculo complejo

Sin embargo, el vínculo complejo existente entre las cuestiones socioeconómicas, humanitarias, políticas y militares en situaciones de CPDC se mantiene todavía en gran medida inexplorado. En realidad, hasta el momento se ha prestado muy poca atención a la necesidad de un enfoque integrado de la seguridad humana, idea central de *Un programa de paz*. Los encargados de establecer la paz y los economistas no se mezclan espontáneamente, y hay muy pocas reflexiones teóricas sobre la relación entre estas disciplinas.<sup>5</sup> En el te-

rreno, las medidas han sido desarticuladas y en su mayor parte se han tomado especialmente para atender a situaciones o problemas específicos. No ha habido una estrategia global para enfrentar los problemas de un país en particular, incorporando todas las variables, considerando los múltiples y diferentes actores de una manera integrada y coherente, y vinculando los aspectos relacionados primordialmente con el desarrollo con aquellos que se refieren fundamentalmente a la consolidación de la paz. Además, no está claro a quién corresponde la responsabilidad de establecer dicha estrategia global.

<sup>5</sup> Véase en De Soto y Del Castillo (1994a), un análisis de las dificultades de un enfoque integrado entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods en El Salvador.

La mayoría de los observadores convienen en que es necesario repensar la participación de las Naciones Unidas en las esferas humanitaria y de desarrollo. Esto se torna especialmente importante en los casos de consolidación de la paz después de los conflictos. En la mayoría de los países existen varios órganos de las Naciones Unidas, cada uno con su propio programa y presupuesto, la mayoría de los

cuales responden a su propia junta o consejo de administración y no al Secretario General de las Naciones Unidas. Se habla con frecuencia de la planificación y la coordinación generales entre estos órganos, pero de hecho ellas casi no existen. Los programas a menudo se diseñan siguiendo un modelo general, con poca preocupación por la naturaleza o la idiosincrasia particulares del caso.

## VII

### Materialización del vínculo

A fin de lograr un enfoque integrado de los problemas de CPDC por parte del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, primero es necesario lograr un enfoque integrado dentro de las propias Naciones Unidas. Sostenemos que tres cosas son críticas a este respecto. En primer lugar, los encargados de establecer la paz deben comenzar temprano en el proceso de paz a pensar acerca de los requisitos y las restricciones de la CPDC y a planificar en consecuencia. Por lo tanto, los encargados de negociar la paz deberían ser apoyados siempre por un asesor (o equipo) de alto nivel en materia de consolidación de la paz después de los conflictos, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones socioeconómicas. La experiencia, en particular la relacionada con el caso de El Salvador, ha demostrado que es probable que en un acuerdo de paz las estipulaciones sobre estas cuestiones tengan un efecto importante en su puesta en práctica, ya sea facilitándola o haciéndola más difícil.

En segundo lugar, las misiones multidisciplinarias de mantenimiento de la paz con responsabilidades de CPDC deberían tener una dependencia con jefatura de alto nivel que se ocupara únicamente de estos asuntos. Semejante dependencia sobrevivirá en la mayoría de los casos a la operación misma de mantenimiento de la paz y podría ser un factor importante para facilitar la transición desde la vigilancia estricta de la misión de mantenimiento de la paz en particular por parte del Consejo de Seguridad hacia el apoyo más general

de diferentes órganos del sistema de las Naciones Unidas a las actividades de desarrollo del país.

En tercer lugar, para ocuparse de las actividades de CPDC y apoyarlas en las etapas de establecimiento y de mantenimiento de la paz, así como en la propia etapa de consolidación de la paz después de los conflictos, es necesario asignar claramente las responsabilidades en la Sede de las Naciones Unidas. Dada la estructura actual de la Secretaría, no hay allí un lugar evidente para estas actividades. El departamento político probablemente tendría que desempeñar un papel destacado, particularmente en la etapa de planificación, ya que el propósito central, la consolidación de la paz, es inherentemente político. Sería necesario que el departamento de operaciones de mantenimiento de la paz participara activamente, dada sus propias responsabilidades en la etapa de puesta en práctica. Asimismo, tendría mucho sentido recurrir al departamento de economía y a las comisiones económicas regionales. Además, en caso de no disponerse dentro de las Naciones Unidas de los conocimientos técnicos necesarios, el Secretario General debería disponer de flexibilidad para solicitar que se adscribiera en comisión de servicios a expertos provenientes de los organismos, incluidas las instituciones de Bretton Woods. Esto constituiría un primer paso hacia un enfoque integrado del problema de la seguridad humana que abarcara al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.

## VIII

### Actividades de CPDC bajo los auspicios de las Naciones Unidas

Un enfoque integrado de la consolidación de la paz después de los conflictos implicaría la difícil tarea de conciliar las múltiples demandas, objetivos y restricciones que surgen de la prestación de asistencia humanitaria de emergencia; la desmovilización y la reincorporación de los ex combatientes; la transición a la democracia; la creación de instituciones nacionales y la promoción de derechos humanos; la reconstrucción de la infraestructura y de la economía nacional, y la formulación de medidas para consolidar la confianza. Estas actividades se examinan brevemente a continuación.

#### 1. Asistencia humanitaria de emergencia

##### a) *Socorro en general*

En algunos casos ha sido necesario asegurar la distribución de socorro humanitario recurriendo a operaciones en que participa la fuerza militar. Estas operaciones pueden crear peligros para quienes trabajan en actividades de socorro. Al mismo tiempo, la creciente demanda de socorro en África, la ex Unión Soviética y la antigua República de Yugoslavia no siempre ha ido acompañada por un aumento proporcional de los recursos provenientes de la comunidad internacional. Por el contrario, la "fatiga del donante" la ha hecho más selectiva en cuanto a la forma en que asigna sus recursos. La competencia y las rencillas entre las organizaciones de socorro se han traducido en ineficiencia y desperdicio de recursos.

##### b) *Ayuda alimentaria*

Es probable que los países que se encuentran en situaciones de consolidación de la paz después de los conflictos dependan de la ayuda alimentaria durante algún tiempo; las Naciones Unidas, principalmente por conducto del Programa Mundial de Alimentos (PMA), tiene significativa experiencia en prestar esa ayuda. La ayuda alimentaria es particularmente importante para los países que han perdido su capacidad de producir o adquirir alimentos como resultado de la guerra o de desastres naturales, y para aquellos países en que una proporción significativa de la población

ha sido desarraigada, desplazada internamente u obligada a buscar refugio en otros lugares.

Pero la ayuda alimentaria puede crear dependencia y distorsiones que deben ser cuidadosamente analizadas y cuya eliminación gradual debe ser bien planificada. Al afectar los precios locales, la ayuda alimentaria a menudo perturba la producción nacional de alimentos o la distorsiona. Se debe alentar la transición desde la ayuda alimentaria a la dependencia de la producción nacional de alimentos mediante el suministro de insumos esenciales como semillas, fertilizantes y plaguicidas. La asistencia técnica y el crédito son elementos fundamentales en esta transición y el sistema de las Naciones Unidas, principalmente por conducto de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), puede desempeñar un papel importante en cuanto a proporcionarlos o facilitarlos.

##### c) *Rehabilitación a corto plazo*

La rehabilitación de la infraestructura y servicios básicos es esencial para los países en situaciones de CPDC. El retorno a la democracia o la firma de un acuerdo de paz no debería significar solamente elecciones, cese del fuego o libertad de prensa. Es importante que haya un rápido mejoramiento del bienestar de la población mediante programas que tengan un impacto inmediato, tales como la restitución de la producción de energía, la recolección de basura y el suministro de agua potable y de saneamiento adecuado al mayor segmento posible de la población. Este último programa reduciría también la carga sobre los servicios de salud demasiado extendidos, ya que las guerras, las sanciones y otros desastres a menudo causan epidemias y enfermedades, así como incapacidades físicas y psicológicas que requieren medicamentos específicos, nutrición y tratamiento médico.

La rehabilitación incluye también la reparación en el corto plazo de carreteras, puentes, vías férreas y escuelas; el mejoramiento de los servicios de salud; la creación de empleo, y la reactivación de la producción agrícola para permitir que se reanuden en el cor-

to plazo los servicios básicos y las actividades productivas. La rehabilitación comprende a menudo proyectos de la comunidad con uso intensivo de mano de obra, que puedan ocupar a los ex combatientes desde el momento en que sean desarmados y desmovilizados hasta que se les pueda reintegrar en la sociedad mediante actividades productivas de más largo plazo. Estos programas pueden ser importantes para ayudar a mantener un cese del fuego y evitar la alta tasa de delincuencia que puede originarse si las tropas desmovilizadas están ociosas. Las Naciones Unidas disponen de la capacidad institucional para ocuparse de la rehabilitación, principalmente por conducto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la FAO.

#### d) *Retiro de las minas*

El retiro de las minas suele ser una condición previa para muchas otras actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. Se trata de una operación muy costosa y puede entrañar consideraciones ecológicas, ya que a menudo sólo es posible eliminar las minas mediante el incendio de grandes extensiones forestales. Las minas no sólo constituyen un peligro para la seguridad de la población, sino que también pueden impedir gravemente la producción agrícola.

Debido a que la remoción de minas tiene tanta importancia para la consolidación de la paz después de los conflictos, las Naciones Unidas están participando más en esta esfera. Hay tres formas posibles en que la Organización puede intervenir: i) haciendo que la población esté más consciente de la existencia de las minas y aconsejando a los gobiernos en consecuencia; ii) capacitando a los soldados y otras personas para que retiren las minas, y iii) creando una unidad militar internacional para que haga este trabajo.

La última de estas opciones, sin embargo, por lo general no es viable, ya que los países no suelen estar dispuestos a enviar sus soldados a retirar minas en otras naciones. En algunos casos, como en El Salvador, la remoción de minas fue llevada a cabo por compañías privadas que recurrieron a las partes en el conflicto para que los guiaran a localizar las minas. En otros casos, como en Nicaragua, el retiro de las minas se lleva a cabo bajo los auspicios de organiza-

ciones regionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA).

## 2. **Desmovilización y reincorporación<sup>6</sup>**

### a) *Desarme y desmovilización*

Se ha pedido cada vez más a las Naciones Unidas que faciliten y verifiquen el desarme y la desmovilización de combatientes, lo cual ha entrañado a menudo su acuartelamiento, el almacenamiento, la custodia y la eliminación de sus armas y la creación de programas de emergencia a corto plazo para satisfacer sus necesidades inmediatas de alimentos, documentación, herramientas y capacitación.

### b) *Reincorporación*

La reincorporación de ex combatientes, refugiados, personas desplazadas internamente y otros grupos marginados durante los años de conflicto constituye a menudo la más compleja y estimulante de las actividades de CPDC que se pide a las Naciones Unidas que supervisen. El éxito se torna especialmente difícil en economías estancadas y en aquellos países sometidos a estabilización económica y reformas estructurales rigurosas. La reincorporación de estos grupos a menudo torna imperativo resolver problemas críticos relacionados con la no existencia de derechos de propiedad y la prestación de asistencia técnica, crediticia y habitacional.

La reincorporación a menudo tiene lugar a través del sector agrícola, las microempresas, las becas de formación técnica y universitaria e incluso mediante la incorporación de los ex combatientes en las nuevas fuerzas de policía. Los programas de reincorporación para los inválidos son de crucial importancia. Estos comprenden no sólo la rehabilitación médica de emergencia en el corto plazo (incluido el suministro de prótesis, aparatos auditivos, sillas de rueda y vehículos especializados) sino también programas para reintegrar al mayor número posible de ellos en la vida productiva del país y apoyo financiero para los que no pueden ganarse la vida como resultado de sus incapacidades.

La consolidación de la paz después de los conflic-

<sup>6</sup> Véase un análisis detallado de estos asuntos y la experiencia particular de diferentes países, en Banco Mundial (1993) y Srivastava (1994). Véase también Del Castillo (en prensa a), y los estudios venideros de la Overseas Development Corporation, en virtud del proyecto de asistencia para el desarrollo en transiciones de la guerra a la paz que considera los casos de El Salvador, Mozambique, Nicaragua y Camboya. Para un examen de la documentación sobre el tema, véase Weiss-Fagen (1994).

tos exige esfuerzos especiales para satisfacer las necesidades de otros grupos vulnerables, entre los que se incluyen los niños, las mujeres y los ancianos. Los niños que sufren las consecuencias devastadoras de las guerras u otros desastres requieren una amplia variedad de servicios especiales relacionados con la salud, la educación, la capacitación y la rehabilitación. Las políticas deben tender al restablecimiento de la vida familiar, después de años de conflicto durante los cuales a menudo las familias se disgregaron. Particular atención deberá prestarse a las mujeres que son obligadas a redefinir su posición en la sociedad, aceptando nuevos papeles y responsabilidades; en tales circunstancias, son especialmente vulnerables y requieren apoyo en lo que se refiere a servicios sociales, acceso al crédito, capacitación, educación y asistencia técnica.

### 3. Creación de instituciones y promoción de los derechos humanos

Una actividad muy importante que se pide que las Naciones Unidas realicen en las situaciones de CPDC es la creación o fortalecimiento de las instituciones nacionales y la promoción de los derechos humanos. Esto a menudo exige reformas importantes en la constitución, el poder judicial, el sistema electoral, las fuerzas armadas y la policía. Las Naciones Unidas han participado no sólo en el diseño de tales reformas sino también en su aplicación y verificación, para asegurarse de que sean llevadas a cabo en la forma convenida por las partes y para facilitar la transición a la democracia.

#### a) *Sistema participativo de gobierno*

Uno de los principios de la consolidación de la paz después de los conflictos es que todos los miembros de la sociedad deben poder participar plena y libremente en la vida civil, política, socioeconómica y cultural del país, de conformidad con las normas nacionales. Con este fin es esencial fomentar la libertad de expresión; el derecho a votar, participar en el gobierno, organizar partidos políticos y crear sindicatos; una adecuada gobernabilidad y la buena calidad del gobierno, y la responsabilidad en los cargos públicos. Desde 1990, las Naciones Unidas han participado cada vez más en la prestación de asistencia técnica y en la supervisión para asegurar elecciones libres y justas.

#### b) *Promoción de los derechos humanos*

Este es uno de los elementos con que se constru-

yen las actividades de CPDC. Uno de los principales objetivos de todas las reformas institucionales, incluida la redacción de una nueva legislación nacional, debe ser el restablecimiento de la ley y el orden en un marco que garantice el estricto respeto de los derechos humanos. En esta esfera se ha pedido a las Naciones Unidas no sólo que participen activamente en el diseño de la reforma institucional y legal, incluido el establecimiento de una comisión nacional de derechos humanos, de un *ombudsman*, o de ambos, sino también en la localización de las personas desaparecidas y la prestación de asistencia a las víctimas de violaciones de los derechos humanos.

### 4. Reconstrucción a más largo plazo

La reconstrucción de la infraestructura física, incluidos puentes, carreteras, vías férreas y servicios de energía dañados, la formación de recursos humanos y la creación de posibilidades de empleo son de importancia fundamental durante el período de consolidación de la paz después de los conflictos, cuando se hacen esfuerzos no sólo para recuperar la capacidad productiva del país sino también para acceder a antiguas zonas de conflicto. Los programas y los organismos de las Naciones Unidas, en particular el Banco Mundial, el PNUD, la OIT y la FAO, tienen la capacidad técnica para desempeñar un papel principal en este sentido. Sin embargo, los recursos financieros que se necesitan no siempre están disponibles en condiciones preferenciales que permitan a los países llevar a cabo la reconstrucción a largo plazo en un período razonable y con posibilidades de éxito también razonables.

Las actividades de reconstrucción a menudo proporcionan empleo productivo a los soldados desmovilizados y otros grupos, pero este empleo debería ofrecerse en condiciones especiales y con carácter transitorio únicamente. Incorporar a estas personas en el servicio público de manera permanente podría llevar a un servicio público inflado, con la correspondiente carga para las finanzas públicas y efectos adversos en la eficiencia.

### 5. Medidas de consolidación de la confianza

Las medidas de consolidación de la confianza entre los Estados o dentro de ellos son un mecanismo mediante el cual se pueden establecer mejores relaciones y vínculos económicos. Las medidas de consolidación de la confianza se pueden utilizar para prevenir conflictos, pero son especialmente importantes en la

CPDC. Pueden aplicarse en el plano humanitario, militar, político, socioeconómico o cultural. Las Naciones Unidas podrían alentar su uso, ya sea como parte

de su política de diplomacia preventiva o como parte de su participación en la consolidación de la paz después de los conflictos.

## VIII

### Financiamiento de la consolidación de la paz después de los conflictos

La comunidad internacional puede desempeñar un papel importante en la negociación, puesta en práctica y verificación de los acuerdos de paz, centrando la atención mundial en los problemas de los países afectados, facilitando el acuerdo entre las partes y presionándolas para que cumplan sus compromisos. Sin embargo, la CPDC no sería posible sin el financiamiento externo. Como mencionamos anteriormente, los países que están saliendo de un conflicto armado o de un trastorno sociopolítico encuentran especialmente difícil fomentar el ahorro interno o atraer capital privado extranjero en el corto plazo. Es por esta razón que los países que se hallan en situaciones de CPDC dependen primordialmente de las corrientes oficiales de ayuda (tanto bilaterales como multilaterales).

El financiamiento es sin duda un ingrediente crítico de la CPDC y una limitación para ella. Los gobiernos extranjeros a menudo gastan grandes sumas de dinero para apoyar a un lado u otro durante un conflicto. Sin embargo, debido a la demanda cada vez mayor de recursos oficiales y las graves restricciones fiscales que enfrentan muchos países donantes, hoy es más probable que éstos reduzcan su apoyo financiero y desplacen su atención hacia otro lugar no bien concluya el conflicto.<sup>7</sup> Debido a que el financiamiento externo es un elemento tan esencial de la consolidación de la paz después de los conflictos, la comunidad internacional debe darse cuenta de que, al no apoyar a un determinado país en esta transición crítica, puede perder la inversión que ha hecho a través de los años. La comunidad internacional debería comprender también que a la larga el costo de la CPDC es sólo una fracción de lo que costarían la asistencia humanitaria y futuras operaciones de mantenimiento de la paz si el país alguna vez volviera a sumirse en una guerra. La falta de financiamiento

externo suficiente puede ser devastadora para un país en situación de CPDC, en particular dado que el llamado "dividendo de la paz" por lo general no es muy grande en aquellos países donde el conflicto fue financiado en gran medida desde el exterior.

El énfasis en el papel y la responsabilidad de la comunidad internacional en lo que se refiere a apoyar la CPDC no debería, sin embargo, disminuir la responsabilidad que les cabe a los gobiernos y otros actores nacionales en cuanto a proporcionar los marcos legales, fiscales, judiciales e institucionales apropiados para promover el ahorro interno y atraer corrientes de capital privado desde el extranjero. Aunque tales marcos demoran en desarrollarse, sin ellos un país no podrá reintegrar grandes números de personas a las actividades productivas, y menos aún iniciar un camino de desarrollo, a pesar de todo el dinero extranjero que se haga llegar a su economía. Lo sucedido en Nicaragua y Zaire así lo atestigua. En cambio, el caso de Bolivia, país al cual los países donantes prometieron mil millones de dólares en 1994, muestra que la comunidad internacional está dispuesta a ayudar a los países que se ayudan a sí mismos, aplicando políticas nacionales sensatas.

La experiencia de las Naciones Unidas con el financiamiento externo bilateral de la consolidación de la paz después de los conflictos nos permite hacer las siguientes observaciones. En primer lugar, los donantes se sienten mucho más inclinados a financiar los programas de infraestructura y del medio ambiente que los relacionados directamente con la consolidación de la paz. En realidad, la comunidad internacional en general es reacia a financiar algunos programas relacionados con la paz, especialmente la creación de nuevas fuerzas de policía y de partidos políticos, y la transferencia de terrenos a ex combatientes. Si bien no corresponden a los campos tradicionales de la asistencia externa, estos programas a

<sup>7</sup> Véase un análisis más detenido sobre el peligro de esta tendencia, en De Soto y Del Castillo (1994b).

menudo son esenciales para el éxito del proceso de paz, aunque tal vez sean políticamente delicados para los países donantes. Debido a esta renuencia, las Naciones Unidas tienen que hacer un esfuerzo especial para facilitar el financiamiento externo. Ya que este tipo de financiamiento externo es decidido mayormente en reuniones de grupos consultivos, patrocinados por el Banco Mundial y con la participación de otras instituciones financieras y donantes bilaterales, las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel catalizador, convenciendo a los donantes de la importancia crítica que tienen los programas de CPDC para el proceso de paz.

En segundo lugar, los donantes bilaterales imponen cada vez más la condicionalidad política, vinculando su ayuda al acatamiento de los acuerdos de paz por parte de los gobiernos. Aunque esto pueda ser a la larga un estímulo para el cumplimiento de los acuerdos, tal vez no alivie la restricción financiera en el corto plazo. Además de la condicionalidad política, los países en situación de CPDC tienen que soportar la condicionalidad económica impuesta por las instituciones financieras y los donantes bilaterales. La asistencia de estas instituciones debería prestarse idealmente en condiciones concesionarias, y teniendo en cuenta las peculiaridades de la CPDC; por ejemplo, no se puede justificar que se exija a países que se encuentran en situación de CPDC el mismo nivel de ajuste macroeconómico que se exige a otros países. La experiencia de las Naciones Unidas en materia de consolidación de la paz después de los conflictos indica que la condicionalidad económica a menudo interfiere

re con la capacidad de los gobiernos para financiar los programas relacionados con la paz a través de medidas internas, como las de financiar la economía mediante déficit presupuestario, u otorgar condiciones preferenciales a determinados grupos nacionales.<sup>8</sup>

Finalmente, es un hecho que la demanda de ayuda y financiamiento externos ha aumentado considerablemente ya que la pobreza, la degradación ambiental y los desastres naturales y provocados por el hombre han causado números crecientes de refugiados, personas desplazadas y daños a la infraestructura. ¿De dónde van a provenir los recursos necesarios? La realidad de hoy es que la ayuda extranjera a los países en desarrollo está disminuyendo y no aumentando. La oferta de ayuda es inelástica, en oposición a los flujos privados cuya oferta aumenta fácilmente en presencia de oportunidades lucrativas. Además, los gobiernos de los países donantes son cada vez más cuestionados sobre el uso de sus presupuestos de ayuda, especialmente por los partidos de oposición dentro de sus propios sistemas políticos. El lento crecimiento o incluso estancamiento y el elevado desempleo en muchos de los países donantes ejerce una presión constante en favor de la selectividad y la responsabilidad en las corrientes de ayuda. Por todas estas razones, el país que se encuentre en situación de consolidación de la paz después de los conflictos debe hacer esfuerzos especiales por reactivar su propia capacidad productiva y promover el ahorro interno lo antes posible, para reconstruir su economía y reincorporar a los grupos marginados a las actividades productivas.

## IX

### Observaciones finales

La necesidad de que las Naciones Unidas profundicen más en los aspectos multidisciplinarios de la consolidación de la paz después de los conflictos exige una reflexión importante y una redefinición analítica y operacional de sus relaciones y sus ventajas comparativas. Esto es importante no sólo entre las Naciones Unidas y los diversos organismos dentro del sistema de las Naciones Unidas, sino también entre las Naciones Unidas y organismos externos como los bancos de desarrollo y otras organizaciones regionales. A fin de asegurar un enfoque integrado, y reconociendo la importancia del financiamiento en la conso-

lidación de la paz después de los conflictos, se hace imprescindible establecer una forma de cooperación y un programa común entre las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales de desarrollo.

Nuestras actividades de consolidación de la paz

<sup>8</sup> Véase en De Soto y Del Castillo (1994a), una descripción de los conflictos que pueden surgir de la aplicación simultánea de un proceso de paz patrocinado por las Naciones Unidas y un programa de estabilización y ajuste estructural patrocinado por las instituciones de Bretton Woods.

después de los conflictos en Namibia, Camboya, El Salvador y Mozambique nos ha permitido reunir un conjunto de pruebas y experiencias —tanto buenas como malas— de las que podremos sacar provecho en el futuro, tanto repitiendo las políticas y programas que han funcionado como evitando las situaciones y confrontaciones que han sido contraproducentes. Esta experiencia podría ser valiosa después de los conflictos o en otras situaciones extremas de intranquilidad sociopolítica, como las existentes en Somalia, Angola, Guatemala, Haití, y la Faja de Gaza y la Zona de Jericó. Con este fin, se encargó a un Grupo de Trabajo de la Secretaría sobre consolidación de la paz después de los conflictos, creado por el Secretario General en 1993 y presidido por el Secretario General Adjunto J.C. Milleron, que compilara un catálogo de los servicios que pueden prestar las Naciones Unidas y los intereses que la Organización debería tener presentes en situaciones de CPDC. El Grupo de Trabajo fue probablemente el primer intento sistemático de examinar estas experiencias, pero constituyó sólo un primer paso.

Únicamente un enfoque integrado puede alejar el conflicto potencial de mando y el desperdicio de recursos que tiene lugar cuando diversas instituciones llevan a cabo sus mandatos específicos independientemente y sin un propósito común. Sin embargo, para aplicar un enfoque verdaderamente integrado, es esencial comenzar por establecer los puentes internos entre el lado político y el económico de la Secretaría de las Naciones Unidas, incluidas las comisiones económicas, para que puedan aunar sus esfuerzos en procura de la paz o, más específicamente, de la consolidación de la paz. Una vez que haya arraigado este enfoque común, las Naciones Unidas deberían trabajar en unión más estrecha con la totalidad de sus programas y organismos, en particular las instituciones de Bretton Woods, y con los bancos regionales de desarrollo, con lo cual podrá hacer uso de sus recursos humanos y financieros en todos los asuntos relacionados con la paz y la seguridad.

No estamos proponiendo que las instituciones financieras financien la consolidación de la paz después de los conflictos. Tampoco estamos haciendo

caso omiso de las restricciones al financiamiento impuestas por los estatutos y los reglamentos de esas instituciones. Debe respetarse la necesidad de mantener la solvencia del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo. Además, la estabilización económica y la reforma estructural son ingredientes cruciales de la CPDC, y la consolidación de la paz no puede tener lugar sin la estabilidad económica. Sin embargo, es importante demostrar flexibilidad y pragmatismo en el tratamiento de estos ingredientes cuando ellos pueden afectar o poner en peligro la seguridad humana. Es necesario que las instituciones financieras acepten que las situaciones de CPDC son singulares y, como tales, merecen el máximo tratamiento concesionario que permitan sus reglamentos. Hasta ahora, dichas instituciones no han logrado apartarse de su práctica habitual de tratar como asuntos corrientes la CPDC y sus condiciones singulares; desgraciadamente, lo mismo puede decirse del PNUD y de otros programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas.

En la negociación de los acuerdos de paz, las Naciones Unidas deberían trabajar estrechamente con otros órganos multilaterales, regionales y bilaterales, particularmente las instituciones de Bretton Woods, para garantizar que los acuerdos de paz sean compatibles con la capacidad financiera de los países, que los programas directamente relacionados con el proceso de paz sean adecuadamente financiados y que los gobiernos no utilicen las condiciones económicas impuestas por las instituciones financieras como excusa para evitar las responsabilidades políticamente difíciles pero cruciales de la CPDC.

Se debe determinar cuáles países que están emergiendo de una guerra o de otras situaciones de crisis necesitan tratamiento especial. Dichos países enfrentan la doble carga de llevar a la práctica programas relacionados con la paz, además de los desafíos normales relacionados con el desarrollo. En estos casos especiales, en los que la seguridad humana está en riesgo, en última instancia debería corresponderle al Consejo de Seguridad solicitar un "tratamiento especial", un enfoque plenamente coordinado y la combinación de los recursos de las diferentes instituciones.

*(Traducido del inglés)*

*Bibliografía*

- Banco Mundial (1993): *Demobilization and Reintegration of Military Personnel in Africa: The Evidence from Seven Case Studies*, discussion paper, N° IDP-130, Washington, D.C., octubre.
- Del Castillo, G. (en prensa a): Arms-for-land deal: Lessons from El Salvador, M. Doyle e I. Johnstone (eds.), *Multidimensional Peacekeeping: Lessons from Cambodia and El Salvador*.
- \_\_\_\_\_ (en prensa b): Privatization in Latin America: From myth to reality, Series on Public Policy Reform, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Soto, A. y G. del Castillo (1994a): Obstacles to peacebuilding, *Foreign Policy*, N° 94, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, primavera.
- \_\_\_\_\_ (1994b): Implementation of comprehensive peace agreements: Staying the course in El Salvador, *Global Governance* (en prensa).
- Naciones Unidas (1992): Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Security Council Summit Meeting, Nueva York, Consejo de Seguridad, 13 de enero.
- Naciones Unidas, Secretario General (1994a): *Un programa de desarrollo* Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 559/560 (A/48/935), Nueva York, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1994 b): *Un programa de desarrollo* (A/49/665), Nueva York, CEPAL.
- Srivastava, R. (1994): *Reintegrating Demobilised Combatants: A Report Exploring Options and Strategies for Training Related Interventions*, Vocational Training Management Studies, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- The New York Times (1993): The week in review, Nueva York, 14 de diciembre.
- Weiss-Fagen, P. (1994): Research and sources: A bibliographic essay (State of the Art Review), trabajo presentado al United Nations Institute for Social Development Working Seminar on the Challenge of Rebuilding War-Torn Societies, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNRISD), 29 de noviembre, *mimeo*.