

Operaciones de reconstrucción después de un conflicto

LAS SECUELAS DE LOS CONFLICTOS CADA VEZ MÁS numerosos del decenio de 1990 han puesto a prueba la capacidad de la comunidad internacional para hacer frente a la devastación del capital económico, físico, humano y social. Desde 1980, el Banco Mundial ha aumentado en más del 800% el volumen de los préstamos concedidos a los países en etapa de posguerra; las operaciones de reconstrucción han abarcado todas las regiones y los sectores económicos. Sin embargo, en la actualidad el Banco carece de una política de operaciones clara que rijan la asistencia para las tareas de reconstrucción después de un conflicto; en este terreno, se guía por la política operacional OP 8.5, que se aplica, fundamentalmente, a la reconstrucción después de los desastres naturales, y por el documento titulado *Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Countries*.

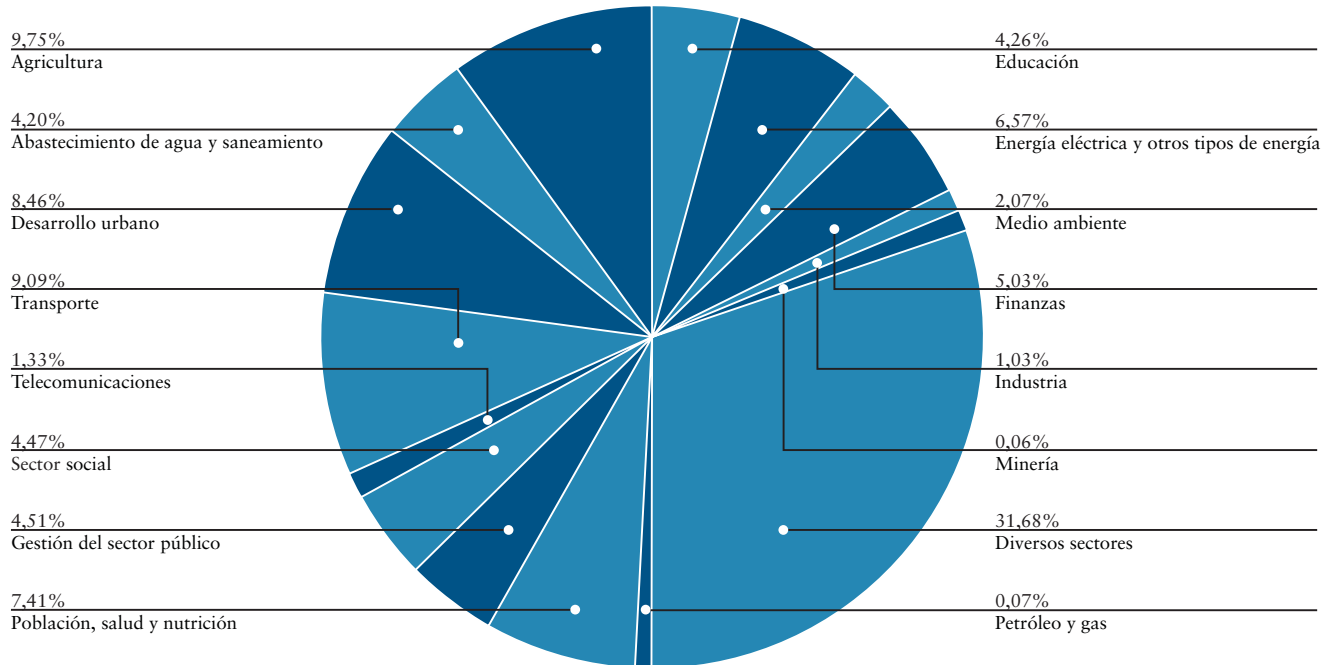
En vista de los amplios beneficios potenciales, aunque acompañados de un alto riesgo, de la intervención del Banco en las operaciones de reconstrucción después de los conflictos, el Directorio Ejecutivo solicitó al Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) que analizara las experiencias recientes y en curso del Banco. El DEO estudió nueve casos: tres en el terreno (Bosnia y Herzegovina, El Salvador y Uganda) y seis en forma teórica (Camboya, Eritrea, Haití, Líbano, Rwanda y Sri Lanka), y examinó la experiencia

reciente en materia de asistencia para la reconstrucción después de los conflictos, con el propósito de mejorar las operaciones actuales y futuras del Banco.

La principal recomendación derivada del estudio es que el Banco debería preparar una nueva declaración de políticas que unifique, aclare y perfeccione las normas vigentes. Debería revisar el documento mencionado y convertirlo en política de operaciones para que, junto con los procedimientos y las prácticas recomendadas pertinentes, sirvan de guía a



Gráfico 1. Préstamos para operaciones de reconstrucción después de un conflicto, por sector, 1977-87: (Volumen total de los préstamos: US\$6.200 millones)



los funcionarios del Banco en el suministro de asistencia para la reconstrucción después de los conflictos.

Antecedentes

De los 34 países en etapa de posguerra señalados en el estudio, 18 recibieron asistencia del Banco para 157 proyectos de reconstrucción por un monto superior a US\$6.200 millones en los últimos 20 años. Estos préstamos han abarcado todos los sectores y la proporción mayor (el 33%) se ha destinado a proyectos “multisectoriales”. Incluyen transferencias para contribuir a la estabilidad macroeconómica, préstamos para asistencia técnica y proyectos generales de recuperación o reconstrucción de emergencia (normalmente, préstamos para reconstrucción de emergencia) con distintos componentes diseñados para atender rápidamente a las necesidades más acuciantes. (Véase el Gráfico 1).

En 1989, el Banco aprobó la directriz operacional OD 8.5, «Asistencia de emergencia para recuperación», que se refería a la reconstrucción de emergencia después de los desastres naturales. En agosto de 1995, la OD 8.5 pasó a ser la política operacional OP 8.5, en la que se definió como emergencia “todo acontecimiento extraordinario de duración limitada, como una guerra, disturbios civiles o un desastre natural”. Sin embargo, en los últimos tiempos los conflictos han sido más prolongados y complejos que los descritos en la directriz, y el Banco se ha ocupado de las necesidades especiales surgidas después de los conflictos según las circunstancias de cada caso.

En 1997 el Banco aprobó el documento titulado *Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction*, con el fin de orientar la labor de la institución en los países donde se hubieran producido conflictos. Más adelante, se creó la Unidad de situaciones posteriores a los conflictos, que actúa como centro de coordinación para el desarrollo de políticas y estudios comparados entre países. Además, el Banco suministró US\$8 millones para financiar un programa de operaciones posteriores a los conflictos, con el propósito de apoyar y difundir las enseñanzas derivadas de las tareas consultivas y técnicas del Banco en las etapas iniciales, preparatorias de la reconstrucción después de los conflictos.

Experiencia actual del Banco

Todos los miembros del Directorio convienen en que el Banco debería concentrarse en las actividades en las que se ha destacado y tiene ventajas comparativas. Puesto que la misión del Banco consiste en fomentar el desarrollo sostenible a partir de un crecimiento de base amplia, también debe velar por que se aborden dos situaciones presentes en muchos conflictos civiles: la distribución asimétrica de los recursos y la exclusión de la sociedad civil del gobierno.

Definición del papel del Banco

La presencia activa del Banco en las primeras etapas de la reconstrucción después de los conflictos puede ser crucial. Su participación puede ser muy valiosa para la

coordinación de la ayuda externa, que es especialmente importante en la transición de la guerra a la paz. El Banco ha hecho un uso particularmente eficaz de los grupos consultivos para movilizar recursos; lo que incluye facilitar la liquidación de pagos atrasados; buscar un enfoque coordinado para abordar cuestiones macroeconómicas y suministrar información sobre las corrientes de asistencia y las necesidades de recuperación.

Del mismo modo, si se lo invita a participar, el Banco tiene la capacidad de contribuir con eficacia a las negociaciones de paz. El asesoramiento del Banco sobre los aspectos económicos del desarrollo puede ayudar a mejorar los componentes de gestión económica de los acuerdos de paz y a sentar las bases que permitan interpretar y ejecutar más eficazmente dichos acuerdos en los meses cruciales que siguen a su celebración. La participación del Banco en las negociaciones de paz en Bosnia y Herzegovina y en Guatemala es ejemplo del aporte que puede efectuar al proceso de paz.

Reconstrucción de la economía

El campo en el que el Banco ha obtenido los mejores resultados con la asistencia para la reconstrucción es la estabilización macroeconómica. Habitualmente, el Banco es la única fuente apreciable de fondos para programas destinados a cubrir las necesidades generales de importación y, en la mayoría de los países estudiados, las medidas de estabilización monetaria y fiscal negociadas por las instituciones de Bretton Woods con los gobiernos han sido fundamentales para reducir la inflación en el período posterior a un conflicto.

El Banco también ha apoyado eficazmente la *reconstrucción de la infraestructura física* (si bien su participación en esta esfera no ha sido tan constante como en la política macroeconómica). Después de los conflictos se presenta un problema singular: la *remoción de minas*. Si bien existen fuertes razones económicas y humanitarias para retirarlas, la principal enseñanza del estudio del DEO es que *no* es evidente que el Banco tenga una ventaja comparativa en proyectos autónomos de remoción de minas. Es esencial adherir a las directrices operacionales sobre remoción de minas (*Operational Guidelines on Demining*), formuladas en 1997. La participación del Banco en esta esfera debería centrarse principalmente en actividades indirectas que *no tuvieran que ver* con el desminado mismo, como la coordinación, la información acerca de la ubicación de las minas, la capacitación y el fortalecimiento institucional. El respaldo a las actividades de desminado debería estar siempre integrado en una actividad específica de desarrollo (por ejemplo, la construcción de caminos).

Restitución del capital humano y social

Las experiencias del Banco en esta materia han sido dispares. Las actividades en el sector social no han sido una de las prioridades de la cartera del Banco relacionada con situaciones posteriores a los conflictos. La excepción parece ser el caso de Bosnia y Herzegovina, donde el Banco financió estudios iniciales equilibrados de los sectores sociales, que arrojaron algunos resultados prometedores. Las operaciones llevadas a cabo en Uganda no han sido satisfactorias y hasta ahora se observan resultados modestos en lo que respecta a la restitución del capital social y humano en Eritrea, Haití y Rwanda. El proyecto de modernización de la educación básica de El Salvador ha sido una excepción poco común que ha dado frutos alentadores.

Recientemente, el Banco intensificó su respaldo a la *desmovilización de ex combatientes* y su *reintegración* en la economía y la sociedad civiles, y prestó apoyo para *restituir el capital social*—las instituciones del gobierno y la confianza y la participación de la sociedad civil. El Banco ha condicionado oficialmente el financiamiento a la lucha contra la corrupción, ha respaldado proyectos piloto cuyo objeto es introducir los componentes esenciales del buen gobierno y la participación de la sociedad civil, y ha instruido a su organismo de capacitación, el Instituto de Desarrollo Económico (IDE), para que imparta enseñanzas acerca de la reforma de la administración pública, la transparencia y la integridad institucionales, y la función de las ONG. Sin embargo, el Banco ha pasado por alto la inclusión de *cuestiones relativas al género* en la cartera de proyectos sobre situaciones posteriores a los conflictos. Solamente en Bosnia y Herzegovina el Banco llevó a cabo una operación concreta para atender a las necesidades particulares de las mujeres. En las tareas de reconstrucción se deben tener en cuenta las posibles dificultades económicas de la mujer en estas circunstancias, y se debería examinar el papel que ella desempeña en la

NO ES PRECISO PASAR MUCHO TIEMPO EN Bosnia o Gaza o el distrito de los lagos de África, para darse cuenta de que sin esperanza económica no habrá paz. Sin equidad, no habrá estabilidad en el mundo. Sin un sentido más cabal de la justicia social, nuestras ciudades serán inseguras y nuestras sociedades, endeblas. Sin inclusión, muchos de nosotros estaremos condenados a vivir aislados, armados y atemorizados.

—James D. Wolfensohn,
discurso pronunciado en las Reuniones Anuales del
Banco Mundial, Hong Kong, 23 de septiembre de 1997

reconstrucción del capital social. En los análisis también se pueden indicar las desigualdades en las relaciones de poder que existen en las organizaciones sociales, a fin de velar por que las mujeres no queden aún más marginadas como consecuencia de las intervenciones de reconstrucción.

Perfeccionamiento de los mecanismos y las prácticas institucionales del Banco

La Unidad de situaciones posteriores a los conflictos aplicará la experiencia del Banco a la planificación estratégica y el respaldo operacional de la labor de reconstrucción y será un punto de convergencia de las asociaciones con otros miembros de la comunidad internacional. En algunos casos, los grupos a cargo de países y el personal residente han tropezado con algunas dificultades. No siempre los jefes de proyecto han tenido acceso a especialistas en las distintas disciplinas ni experiencia propia en materia de situaciones posteriores a los conflictos. En dos de los países estudiados, la discontinuidad del personal perjudicó considerablemente el desempeño del Banco; en algunos casos, no se otorgó al personal residente o al grupo a cargo del país suficiente poder de decisión. En aquellos países en los que se estudiaron casos prácticos, la existencia de una misión residente fuerte ha facilitado las relaciones con las ONG internacionales y locales y con la sociedad civil. La falta de una misión residente, o la demora en establecerla, han entorpecido la coordinación del Banco en el terreno.

La eficacia del seguimiento del Banco en los nueve países estudiados ha variado, según existiera o no una misión residente. Del mismo modo, mientras que el *proceso de evaluación* del Banco ha dejado enseñanzas valiosas para el diseño y la ejecución de operaciones de reconstrucción después de los conflictos, en las evaluaciones y los informes finales no siempre se tomaron en cuenta las circunstancias en que se desarrollaron los proyectos al calificar su desempeño; en sólo 9 de las 65 operaciones terminadas de reconstrucción posterior a un conflicto descritas por el grupo de evaluación, se prepararon informes finales dentro del plazo de seis meses exigido. En forma análoga, los *procesos ordinarios en materia de adquisiciones y desembolsos* del Banco han dificultado la recuperación posterior a los conflictos, a pesar de que la OP 8.50 subraya la necesidad de simplificar los procedimientos.

Recomendaciones

Aclarar la política del Banco. El documento titulado *Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction*, de abril de 1997, no constituye una declaración definitiva de política general. En el estudio del DEO se recomienda que la Unidad de situaciones posteriores a los conflictos revise dicho documento y lo

convierta en una política de operaciones, y que prepare normas de procedimiento y prácticas recomendadas que sirvan de guía al personal para la prestación de asistencia a la reconstrucción después de los conflictos.

Aprovechar y fortalecer las ventajas comparativas del Banco. En el estudio se recomienda que el Banco continúe sacando partido de sus ventajas comparativas como coordinador de la ayuda para la reconstrucción después de los conflictos, preste mayor asesoramiento, cuando así se lo soliciten, acerca de las consecuencias de los acuerdos de paz para el desarrollo económico y siga fomentando una política de reconstrucción que preste apoyo y a la estabilización macroeconómica y a las obras de infraestructura física (ajustándose a las directrices operacionales sobre remoción de minas, de 1997). Pero el Banco debería adoptar políticas que fueran, sin lugar a dudas, esenciales para lograr un desarrollo sostenible más equilibrado y generalizado, ayudando a los países en etapa de posguerra a idear estrategias eficaces en función de los costos en los campos de la educación y la salud, utilizando los estudios económicos y sectoriales iniciales para mejorar el diseño de los proyectos sociales (que deben disponer la participación de la mujer y garantizar la transparencia de los mecanismos de gobierno) y forjando una colaboración más estrecha con otros organismos.

Perfeccionar las prácticas del Banco. Las nuevas prácticas recomendadas deberían otorgar un alto grado de prioridad a los *mecanismos institucionales* del Banco, es decir, a la dotación de personal y la estructura de los grupos a cargo de los países en etapa de posguerra. Los representantes residentes deben tener autoridad suficiente para adoptar decisiones sobre programación y ejecución en el terreno. El Banco debe estar dispuesto a asignar suficientes recursos del presupuesto administrativo para efectuar un *seguimiento y una evaluación* apropiados. En un país que ha salido de un conflicto, la cartera del Banco debería evaluarse como mínimo cada 12 meses, y no cada 12 a 18 meses, como es habitual, para determinar si efectivamente está contribuyendo a la paz duradera y al desarrollo sostenible. Los departamentos geográficos deberían preparar y presentar sin demora los informes de terminación de las operaciones de reconstrucción posterior a los conflictos. Las nuevas normas de procedimiento del Banco deberían reducir drásticamente el lapso entre el cierre de un proyecto y la entrega del informe final. El DEO y la Unidad de situaciones posteriores a los conflictos deberían elaborar en forma conjunta directrices para la aplicación de los criterios de evaluación, a fin de tener más en cuenta las condiciones políticas y económicas imperantes después de los conflictos.

Otorgar mayor flexibilidad a la programación y al diseño. En los países en etapa de posguerra, los proyectos no deben tener un diseño estático sino flexible, para poder

En respuesta, la administración estuvo en gran parte de acuerdo con las recomendaciones del DEO en cuanto a la labor del Banco respecto de los países que salen de un conflicto, y adhirió a las principales recomendaciones del estudio en lo que hace a revisar y clarificar la política del Banco en materia de asistencia en esas ocasiones. La administración recomendó que el Banco centrara más sus esfuerzos en integrar a las personas desplazadas (incluidos los ex combatientes desmovilizados) en la sociedad, así como en incorporar las metodologías de análisis de conflictos en las actividades de desarrollo, y agregó que es preciso realizar más análisis sociales y económicos en el marco de la estrategia de asistencia a los países (CAS), así como estudios económicos y sectoriales sobre la interacción entre los conflictos y el desarrollo. Si bien la administración respaldó la labor del Banco en materia de prestación de asistencia técnica, cuando ésta se solicitara, para las negociaciones de paz en lo que

respecta a las repercusiones de desarrollo económico de las distintas opciones que se estuvieran considerando, advirtió que siguen planteándose interrogantes sobre el financiamiento de las tareas de reconstrucción después de los conflictos.

Si bien estuvo de acuerdo con la mayoría de las recomendaciones formuladas en la respuesta de la administración en relación con la ventaja comparativa del Banco y la remoción de minas, el Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo recomendó al Banco que actuara con cautela en lo que se refiere a los acuerdos de paz y que se mantuviera ajeno a cuestiones de orden político. El Comité recalcó la importancia de fijar una política de operaciones que sirviera de orientación al personal para los casos de países que salen de un conflicto, e hizo suya la recomendación relativa a un alto grado de flexibilidad y seguimiento, habida cuenta de que la capacidad de los gobiernos suele ser deficiente después de los conflictos.

adaptarse con facilidad a las necesidades urgentes y las circunstancias inestables. La creación del Programa y la Unidad de situaciones posteriores a los conflictos constituye un paso importante en este sentido. En el estudio se recomienda que el Banco haga mayor uso de los nuevos *préstamos adaptables para programas*, a fin de subsanar las deficiencias de los créditos para reconstrucción, y de los *préstamos para el aprendizaje y la innovación*, que permiten proporcionar hasta US\$5 millones en fondos de rápido desembolso para el fortalecimiento de la capacidad institucional, los proyectos piloto y la contratación de personal especializado.

Muchas veces, en la etapa posterior a los conflictos es preciso reconsiderar algunos criterios generalmente aceptados sobre las prácticas relativas al desarrollo. Como se afirmó en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*:

Si bien es posible que los componentes de un programa de estabilización y recuperación a raíz de un conflicto no sean muy diferentes de los incluidos en los programas aplicados en otras esferas, es necesario actuar con cautela y examinar los distintos elementos

del conjunto de políticas desde la perspectiva de las condiciones y distorsiones que caracterizan el entorno posbélico. (Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*; pág. 184)

Elementos ordinarios como la política fiscal, las medidas para liberalizar y reestructurar las economías y la privatización se deben examinar junto con las necesidades y capacidades concretas de cada país en etapa de posguerra.

Fomentar el desarrollo con equidad. Si bien no constituían el centro de atención del estudio del DEO, de los estudios anteriores a los conflictos surgieron varios ejemplos de casos en que el Banco no corrigió los desequilibrios incipientes en materia distributiva o desaprovechó una oportunidad importante de promover el desarrollo con equidad. Las nuevas prácticas recomendadas deberían ayudar al personal del Banco a reconocer los comportamientos abusivos y excluyentes que afectan negativamente a los proyectos y los objetivos comunes en el campo del desarrollo, y a abordar enérgicamente esas cuestiones en la labor analítica y de seguimiento.

Précis

**The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction*, de Alcira Kreimer y otros, Informe No. 17769, mayo de 1998. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial:
Tel.: 1-202/458-5454
Fax: 1-202/522-1500
Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: [OED Help Desk@worldbank.org](mailto:OED_Help_Desk@worldbank.org)

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.