

# Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL VERANO DE 1998

NÚMERO 170

## La reconstrucción en los países en etapa de posguerra: Bosnia y Herzegovina Resumen de estudios de casos

LA GUERRA EN BOSNIA Y HERZEGOVINA PRODUJO LA muerte de 250.000 personas, un desplazamiento interno en gran escala y un millón de refugiados. El Acuerdo de Dayton sólo se alcanzó una vez que los Estados Unidos y otros participantes clave ejercieron considerable presión sobre las tres partes en el conflicto (serbios, croatas y bosnios). El acuerdo es intencionalmente ambiguo en varios aspectos y, para evitar la división territorial, se ha solicitado a las tres partes que colaboren en una relación sumamente descentralizada. En el marco del acuerdo se estableció una estructura que combina dos entidades —la Federación de Bosnia y Herzegovina, compuesta por musulmanes y croatas, y la República serbia Srpska— con el patrocinio de un Estado excepcionalmente precario. El acuerdo, si bien contempla la puesta en marcha de un importante programa internacional de ayuda para reconstrucción de posguerra, plantea también graves problemas para el proceso de reconstrucción y para el Banco y otros organismos encargados de crear condiciones económicas y sociales que faciliten una paz duradera.

Las medidas adoptadas por el Banco para abordar las necesidades surgidas tras la guerra en Bosnia y Herzegovina fueron oportunas y de gran alcance. Las

autoridades de Bosnia y Herzegovina, otros donantes, las organizaciones no gubernamentales y los beneficiarios coinciden ampliamente en que la labor





del Banco en la reconstrucción y recuperación económica ha dado buenos resultados. Las actividades no crediticias del Banco, incluido el establecimiento de un marco para la reconstrucción y la orientación de los donantes, han sido en general bien recibidas. Hay consenso en que los proyectos respaldados por el Banco fueron ejecutados sin demora. Otros elementos determinantes del éxito han sido: una amplia distribución de los beneficios, tanto desde el punto de vista geográfico como por la diversidad de los beneficiarios; la participación de las partes interesadas; la pronta y equilibrada incorporación de proyectos sociales para reconstruir el capital humano y social, y una contribución a la capacidad de ejecución local. Las autoridades de Bosnia y Herzegovina han dado especial importancia al sentido de identificación adquirido a través de los proyectos del Banco.

### Reanudación de las operaciones del Banco

Yugoslavia fue un prestatario habitual del Banco entre 1949 y 1991, año en que el país se desintegró. La labor de planificación para la reconstrucción se inició tan pronto como la administración superior estimó que se lograría un acuerdo de paz y que el Banco participaría en un programa internacional integrado.

El programa de aplicación del acuerdo de paz incluyó plazos sumamente restringidos para el inicio de las actividades de reconstrucción. El Banco pudo acomodarse a estos plazos gracias a la disponibilidad de recursos de planificación, la función catalítica

desempeñada por el Director Ejecutivo de los Países Bajos, el respaldo decidido y manifiesto de su Presidente, la labor rectora del Banco en la tarea de coordinación y planificación, la colaboración con otros participantes y la dedicación del personal.

El Banco formuló una estrategia de asistencia en dos niveles; el primero consistió en una gran cantidad de proyectos de emergencia para ayudar a impulsar los programas de reconstrucción sin tener que esperar a que se normalice la situación financiera y que el país se convierta en miembro del Banco Mundial. Los 16 proyectos de emergencia en este nivel abarcan los principales

sectores sociales y de infraestructura. Seguidamente se puso en marcha un programa de asistencia de gran alcance, incluida la liquidación de pagos atrasados al Banco y el ingreso oficial como país miembro, la formulación y aplicación de una amplia estrategia de asistencia a mediano plazo para apoyar el programa de reforma sistémica de Bosnia y Herzegovina, y la continuación del respaldo, en colaboración con otros donantes, del programa de reconstrucción en Bosnia y Herzegovina.

### Resultados en el terreno

Los proyectos respaldados por el Banco siguen rindiendo beneficios en toda la Federación y están llegando, en medida creciente, a la República Srpska. Se han suministrado numerosos servicios en forma expedita a un grupo muy diverso de beneficiarios, en tanto que se ha fomentado la participación de las partes interesadas y se ha reforzado la capacidad de ejecución local. En esta etapa no es posible aún evaluar la sostenibilidad de los proyectos o los resultados en materia de desarrollo institucional.

### Reconstrucción de la economía

Durante el primer año y medio de paz se ha logrado una considerable recuperación económica a pesar de los obstáculos surgidos de los problemas de administración económica y las omisiones de las partes en el cumplimiento de las disposiciones del acuerdo de Dayton. El Banco ha desempeñado un papel central en la

movilización y utilización de recursos externos esenciales para la recuperación. Los resultados obtenidos en Bosnia y Herzegovina ponen de manifiesto la importancia de incorporar en los acuerdos de paz medidas de gestión económica que puedan favorecer el proceso de recuperación.

Se han hecho importantes reparaciones de puentes y carreteras que han permitido reanudar la circulación de vehículos. También se han restablecido en gran medida los servicios de energía eléctrica. Se están recuperando la producción y el comercio, aunque a fines de 1996 la actividad del sector de manufacturas era equivalente al 10% del nivel existente antes de la guerra. Gracias al respaldo del Banco a la balanza de pagos y a las aportaciones del Banco y otros donantes en diversos sectores, la capacidad de importación y la demanda de bienes y servicios locales se han venido recuperando aceleradamente, sobre todo en la Federación. El desempleo ha disminuido, aunque en general se considera que sigue siendo muy elevado (se estima que a comienzos de 1997 era del 50%; en la República Srpska y Mostar era aún mayor). Si bien los avances en materia de privatización han sido demasiado lentos para atraer la inversión extranjera al sector de grandes empresas, las empresas pequeñas y medianas han aprovechado las oportunidades creadas mediante los programas de reconstrucción. Se han reconstruido numerosos hospitales y escuelas.

#### *Reconstrucción del capital humano y social*

En el programa para Bosnia y Herzegovina respaldado por el Banco los sectores sociales fueron incluidos desde el comienzo y de manera equilibrada. Hasta ahora, se han formulado las siguientes conclusiones relativas a los sectores de educación y salud:

- por ahora es improbable que la educación contribuya considerablemente a la reconciliación debido a que aún existen resentimientos;
- al abordar las necesidades del país es vital actuar con imparcialidad;
- los programas de inversión diseñados por los gobiernos de ambas entidades constituyen un sistema adecuado para maximizar la eficacia de las contribuciones de los donantes. Estos programas facilitan la coordinación entre los donantes y la movilización de fondos;
- será necesario respaldar a los ministerios de ambas entidades a fin de asegurar la transición del estado de emergencia de posguerra al desarrollo sectorial sostenible, y
- deberá realizarse una importante labor de reestructuración y reforma sectorial para garantizar la sostenibilidad de la labor realizada hasta la fecha.

Los resultados obtenidos en la generación de empleos han sido positivos, aunque debe mejorarse la información sobre oportunidades de empleo. Los buenos resultados obtenidos en materia de microcrédito y generación de empleo en el programa para Bosnia y Herzegovina parecen indicar que el Banco podría contar con una ventaja comparativa para ayudar al gobierno a colaborar con los intermediarios a nivel local de manera que sea posible prestar una asistencia eficaz y eficiente a cada uno de los beneficiarios. A pesar de las difíciles condiciones existentes (una estructura política y administrativa en evolución, un elevado coeficiente de rotación), durante el primer año se lograron avances en materia de fortalecimiento institucional.

#### *Mecanismos institucionales del Banco*

En Bosnia y Herzegovina, el Banco debió adaptar sus mecanismos institucionales a las inestables condiciones de posguerra, adoptando procedimientos simplificados, otorgando financiamiento flexible, asistiendo a las autoridades locales con poca experiencia en una buena parte de los preparativos iniciales, y simplificando los procedimientos de adquisición, todo lo cual permitió adoptar medidas oportunas y eficaces para satisfacer las necesidades más urgentes de reconstrucción.

La rápida y exitosa ejecución de los programas del Banco ha sido posible gracias al alto nivel de experiencia y dedicación del personal; el decidido respaldo de la administración superior; el pronto establecimiento de la presencia del Banco en el país; la creación de buenas relaciones de trabajo con las partes asociadas, y el uso de estrategias de extensión eficaces.

La especial importancia atribuida al programa dentro del Banco contribuyó a la calidad global de éste. Se nombró a una directora sumamente competente para que se hiciera cargo específicamente de Bosnia y Herzegovina. Su dedicación al proceso, y su énfasis en la rapidez y calidad de la labor realizada, facilitaron el cumplimiento de los cortos plazos fijados para la ejecución del proyecto. El gobierno, los donantes y otros organismos destacaron la capacidad del representante residente para tomar en cuenta los diferentes puntos de vista y colaborar con todas las partes involucradas en la solución de los problemas. Si bien ha sido difícil mantener la necesaria separación entre la labor de reconstrucción y los aspectos políticos, el personal del Banco ha tomado muy en cuenta este aspecto y ha procurado fomentar la colaboración entre las partes en el marco de las instituciones de gobierno y los mecanismos sectoriales de ejecución, que son las áreas más adecuadas para la actividad del Banco.

A solicitud de éste, las autoridades de Bosnia y Herzegovina nombraron un director de una unidad de

ejecución para todos los proyectos del Banco. Esto facilitó el proceso de ejecución, redujo los costos (pues es más barato utilizar personal local) y permitió a las autoridades mejorar su capacidad en materia de ejecución.

### Remoción de minas

En Bosnia y Herzegovina el Banco puso en práctica su primera iniciativa independiente de remoción de minas. Si bien se adquirió valiosa experiencia, el Banco no tiene una ventaja comparativa en este terreno. Esta área incluye varios aspectos técnicos y militares que son ajenos a la labor de la institución. La participación del Banco en esta esfera debería centrarse fundamentalmente en actividades indirectas que no tengan que ver con el desminado mismo, como coordinación, información y sensibilización sobre el tema, capacitación y fortalecimiento institucional.

### Repatriación

Aunque el Banco no ha participado directamente en las actividades de reasentamiento, se está abordando, a través de los proyectos de desmovilización y las iniciativas locales, uno de los principales obstáculos que afrontan los refugiados que retornan a sus hogares y las personas desplazadas, a saber, la falta de empleo y otras oportunidades para generar ingresos. Dado que las actividades de coordinación están a cargo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, no existe una razón de peso para que el Banco incremente su participación en este terreno.

### La próxima etapa

El gobierno y la comunidad internacional reconocen los esfuerzos del Banco por formular un programa de reconstrucción y recuperación. Al parecer, existe un amplio consenso en cuanto a que el Banco debe dirigir la labor en materia de políticas durante la siguiente etapa. Sin embargo, la institución debe colaborar con sus asociados, incluso en los casos en que desempeña una labor rectora. Un aspecto problemático, que surge con frecuencia al suministrar ayuda de emergencia, es la continua tendencia de algunos donantes a trabajar independientemente en la selección de los proyectos y en el establecimiento de prioridades y métodos de adquisición. No obstante, habiéndose tomado en cuenta estos aspectos, la relación del Banco con las ONG y otras partes asociadas es excelente, y las perspectivas para las actividades futuras son favorables.

Para realizar una labor eficaz en los países en etapa de posguerra es necesario contar con un presupuesto adecuado, un decidido respaldo de la administración superior, procedimientos más ágiles, y un personal competente y dedicado. Todos estos factores estuvieron presentes en los programas de reconstrucción para Bosnia y Herzegovina. En ese país, el Banco ha desarrollado un “primer conjunto” de proyectos de reconstrucción que han resultado eficaces. Sin embargo, a medida que continúan los esfuerzos de reconstrucción, el Banco deberá dar menos importancia a los proyectos de infraestructura y centrarse más en los problemas relativos a la sostenibilidad y la transición.

## Précis

*The World Bank's Experience in Post-Conflict Reconstruction: Bosnia and Herzegovina Case Study*, de Alcira Kreimer y otros, Informe No. 17769, 4 de 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. El público en general puede solicitarlo al InfoShop del Banco Mundial:  
Tel.: 1-202/458-5454  
Fax: 1-202/522-1500  
Correo electrónico: [pic@worldbank.org](mailto: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](mailto: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.