



DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO EN PAÍSES POST-CONFLICTO



UNA REVISIÓN DE
LA LITERATURA Y LAS
PRÁCTICAS ACTUALES

Naoise Mac Sweeney
Cambridge, Reino Unido



DCED

Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial

DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO EN PAÍSES POST-CONFLICTO

UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA Y
LAS PRÁCTICAS ACTUALES

Cambridge, Reino Unido

Escrito por: Naoise Mac Sweeney
Editor: Jim Tanburn

Cofinanciado por la Agencia Suiza
para el Desarrollo y la Cooperación
(COSUDE)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Preámbulo

Hasta hace poco, el desarrollo del sector privado (DSP) constituía rara vez la base del trabajo para el desarrollo en las situaciones de post-conflicto. No obstante, la experiencia ha demostrado que la actividad del sector privado continúa su marcha aún en situaciones de conflicto. Si bien la forma y el curso de la actividad del sector privado cambian en estas circunstancias, esta actividad permanece inmutable a los choques sistémicos. El sector privado es por lo tanto un medio poderoso y adaptable para procurar la reconstrucción y regeneración aun en las situaciones más difíciles.

La presente revisión de la literatura tiene como objetivo discutir las características del sector privado en situaciones de post-conflicto y las formas en que la comunidad de desarrollo puede vincularse con él. El estudio proporciona una panorámica de los enfoques y experiencias actuales de la mayoría de las agencias que participan de forma activa en el campo. Expresamos nuestro agradecimiento a todas aquellas personas que han contribuido con información y documentos. Al comparar distintas perspectivas y tomar en cuenta las oportunidades que existen para integrar los diferentes enfoques, la presente revisión pretende despertar el interés de un amplio público, incluidos los profesionales del desarrollo del sector privado, los especialistas en materia de conflicto y construcción de la paz y los encargados de formular políticas, tanto en el terreno como en las sedes institucionales. El estudio también resulta útil para los investigadores y demás personas que necesiten consultar un resumen conciso del pensamiento actual en la materia.

Asimismo, se proporcionan hipervínculos electrónicos y referencias para quienes deseen ahondar en el tema. La Secretaría del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (DCED) también está a disposición de quienes deseen dar seguimiento al tema y se considera que también puede servir como centro de enlace para la labor que realiza el DCED en otros ámbitos, como por ejemplo la reforma del entorno empresarial, la medición de los resultados en formatos más estandarizados, y la coordinación de donantes a nivel de país.

La presente revisión bibliográfica también resalta las brechas que existen en el conocimiento actual por medio del análisis de las discusiones que existen en torno a la buena práctica y de las difíciles interrogantes que aún no han encontrado respuesta. Por lo tanto, el presente estudio constituye la base para promover la continuación del debate sobre estas interrogantes al interior del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (DCED) y en otros lugares.

La revisión fue elaborada por la Dra. Naoise Mac Sweeney de la Secretaría del DCED con base en la documentación publicada por organizaciones afiliadas y otras instituciones, así como a partir de la información recabada en reuniones y correos electrónicos de diversas instituciones. Asimismo, se tomaron en cuenta los constantes comentarios y las útiles recomendaciones que hizo un Grupo de Gestión conformado por personal del DFID, del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, de GTZ, IFC, OIT, SIDA, ONUDI y USAID. Sin embargo, cabe señalar que no se ha solicitado la aprobación formal de la presente revisión por parte de las organizaciones afiliadas del DCED y que, por lo tanto, no necesariamente representa los puntos de vista de dichas organizaciones. Esto obedece al deseo de publicar el estudio lo más pronto posible con el fin de compartir la información.

El presente análisis constituyó una importante fuente de información para la Reunión de Expertos del Comité celebrada en Berlín en septiembre de 2008, la cual tenía como objetivo dar el primer paso hacia un proceso más amplio que pretende definir la buena práctica desde una óptica interinstitucional en 2009-2010. El Informe de la Reunión de Expertos también se encuentra disponible para consulta.

Manifestamos nuestra gratitud en particular a la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SDC) por haber co-patrocinado la elaboración de esta revisión junto con el DCED.

Jim Tanburn, Cambridge, Reino Unido
Coordinador del DCED y Editor de la Revisión
Tanburn@Enterprise-Development.org

Agradecimientos

El DCED desea expresar su agradecimiento a todos los investigadores, profesionales y expertos que contribuyeron con la presente revisión sin el apoyo de los cuales no habría sido posible recabar y sintetizar la amplia gama de opiniones y experiencias contempladas en el estudio.

Cabe destacar en particular el aporte del Grupo de Gestión del DCED sobre el desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto, quienes contribuyeron tanto con el estilo como con el contenido de este documento: Daniel Bagwitz (GTZ), Graeme Buckley (OIT), Wade Channell (USAID), Susanne Hartmann (GTZ); Seichiro Hisakawa (UNIDO); Shukoko Koyama (OIT), Rob Krech (IFC), Sarah Lyons (DFID), Caroline Ramaekers (Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos), Love Theodossiadis (Sida), y Esra Yılmaz (Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos).

Hacemos extensivo nuestro agradecimiento a muchas otras personas que también contribuyeron con su tiempo, esfuerzos, materiales, comentarios y conocimientos para la elaboración de este documento: Samer Abdelnour (Universidad de Ontario Occidental), Sultan Barakat (Universidad de York), Ruth Campbell (ACDI/VOCA), Reiner Claus (FIDA), Diederik Conijn (Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos), Mayada El-Zoghbi (Banyan Global), Victor Famuyibo (Heineken International), Marie-France Guimond (IDRC), Canan Gündüz (International Alert), Steve Hadley (USAID), Laura Hammond (SOAS), Benjamin Herzberg (Banco Mundial), Diana Klein (International Alert), Donald Krumm (USAID), Corinna Küsel (GTZ), Mavis Owusu-Gyamfi (DFID), David J. Rinck (CRS), Eric Rwabidadi (FIDA), Dick Scherjon (Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos), David Schwartz (IDRC), Justin Sherman (USAID), Leontine Specker (Instituto Clingendael), Alison Thompson (International Alert), Amy Tolhill-Stull (USAID), Salil Tripathi (International Alert), Rajesh Venugopal (Universidad de Oxford), y Christian von Drachenfels (DIE). Cabe mencionar que no todos los recursos recopilados fueron incluidos en el presente documento por limitaciones de tiempo y espacio.

También agradecemos a Clare Battle (DCED) por su incondicional apoyo y a Jim Tanburn por su trabajo de edición, su guía, paciencia y liderazgo. Los reconocimientos del presente estudio pertenecen a todas las personas anteriormente mencionadas; cualquier error o imprecisión son mi responsabilidad.

Naoise Mac Sweeney

Índice

Lista de Recuadros	8
---------------------------------	----------

Resumen Ejecutivo	10
--------------------------------	-----------

Capítulo 1: Desarrollo del Sector Privado en Situaciones de Post-conflicto

<i>Introducción de los aspectos fundamentales</i>	12
--	-----------

1.1	Introducción	12
1.2	¿Por qué emprender el desarrollo del sector privado (DSP)?	13
1.3	¿Por qué intervenir en las situaciones de post-conflicto?	15
1.4	Desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto (DSP)	16

Capítulo 2: Comprensión de la Situación de Post-conflicto

<i>Esbozo del ámbito físico y teórico</i>	17
--	-----------

2.1	Características de la situación de post-conflicto	17
2.1.1	Características económicas	17
2.1.2	Características políticas y relacionadas con la seguridad	19
2.1.3	Características sociales	19
2.1.4	Características demográficas	20
2.1.5	El sector privado post-conflicto	21
2.2	Sensibilidad al conflicto	22
2.2.1	Intervenciones sensibles al conflicto	22
2.2.2	Fases del conflicto	23
2.3	Análisis de la situación	24

Capítulo 3: Cooperación Post-Conflicto

<i>Socios, Partes Interesadas y Actores en las Situaciones de Post-Conflicto</i>	26
---	-----------

3.1	Introducción	26
3.1.1	Principio y práctica	26
3.1.2	Factores que obstaculizan la cooperación	26
3.2	Ayuda humanitaria y desarrollo	27
3.2.1	Ayuda humanitaria integrada al mercado (MIR, por sus siglas en inglés)	28
3.2.2	Transición de la ayuda humanitaria al desarrollo	28

3.3	Actores gubernamentales	29
3.3.1	Asociaciones Público-Privadas (APP)	30
3.3.2	El gobierno local y nacional	32
3.3.3	La vaga distinción entre el ámbito público y privado.....	32
3.4	Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	32
3.4.1	ONG y OSC locales.....	33
3.4.2	Organizaciones no gubernamentales internacionales.....	34
3.5	El sector privado local	34
3.6	Empresas transnacionales (ETN)	35
3.6.1	El posible impacto de las empresas transnacionales.....	35
3.6.2	El trabajo conjunto con determinadas empresas transnacionales.....	36
3.6.3	El trabajo conjunto con las empresas transnacionales a un nivel más general	38
3.7	El ejército.....	39
3.7.1	Fuerzas internacionales.....	39
3.7.2	Grupos armados locales	42
3.8	Coordinación entre donantes.....	44
3.8.1	Cómo lograr que la coordinación funcione en la práctica	45
3.8.2	Donantes que no pertenecen a la OCDE.....	46

Capítulo 4: Economía y Empresa:

¿Teorías contradictorias del desarrollo del sector privado?.....51

4.1	Diferencias y similitudes.....	51
4.2	Enfoques “intervencionistas”	53
4.2.1	Fomento de las vinculaciones con el mercado y de las cadenas de valor	53
4.2.2	Fomento de las asociaciones empresariales y de grupos comunitarios	54
4.2.3	Acceso al empleo y a la formación profesional.....	56
4.2.4	Microfinanciamiento.....	58
4.2.5	Apoyo focalizado	60
4.3	El enfoque del “clima de inversión”	61
4.3.1	La reforma jurídica y las regulaciones empresariales	61
4.3.2	Fortalecimiento de las instituciones financieras y de los sistemas macroeconómicos.....	64
4.3.3	Reconstrucción de la infraestructura	65
4.3.4	Reforma de la política comercial	66
4.3.5	Estímulo de la inversión extranjera directa.....	67
4.3.6	Reformas de las políticas de los países donantes	68

Capítulo 5: Análisis del Impacto de los Programas de Intervención***¿Cómo se pueden medir los resultados?*70**

- 5.1 Tipos de evaluación70
- 5.2 Medición del impacto de la intervención70
 - 5.2.1 Limitaciones operativas en la medición del impacto post-conflicto71
 - 5.2.2 Problemas conceptuales en la medición de los impactos post-conflicto71
 - 5.2.3 El seguimiento y la evaluación en las situaciones de post-conflicto72
- 5.3 Análisis integrado74

Capítulo 6: Conclusiones y Tendencias a Futuro75

- 6.1 Conclusiones75
- 6.2 Tendencias a futuro76

Referencias Bibliográficas.....77

Lista de Recuadros

- Recuadro 1. Algunos grupos expertos que laboran en el ámbito del desarrollo económico en situaciones de post-conflicto
- Recuadro 2. Diferentes tipos de intervenciones de desarrollo del sector privado
- Recuadro 3. Definición práctica: “período post-conflicto”
- Recuadro 4. Algunas características de las situaciones de post-conflicto
- Recuadro 5. Problemas comunes que enfrentan los gobiernos post-conflicto
- Recuadro 6. Los dos enfoques del desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto
- Recuadro 7. Investigación en situaciones susceptibles al conflicto: Fideicomiso de Donantes de Zimbabwe
- Recuadro 8. Herramientas para el análisis de las situaciones de conflicto y post-conflicto
- Recuadro 9. Recomendaciones para los análisis de conflictos
- Recuadro 10. Directrices internas recién creadas y en proceso de elaboración por parte de los donantes
- Recuadro 11. Ayuda humanitaria integrada al mercado: Compras para el Progreso (P4P) in Uganda
- Recuadro 12. Ayuda humanitaria y desarrollo
- Recuadro 13. Tendencias a futuro para realizar las transiciones
- Recuadro 14. Integración del sector público en los programas de desarrollo del sector privado
- Recuadro 15. Diferentes tipos de asociaciones público-privadas (APP)
- Recuadro 16. Autoridad del Estado y proveedores del sector privado
- Recuadro 17. Figuras públicas e intereses privados
- Recuadro 18. Entes donantes y organizaciones no gubernamentales internacionales: Sida y el CRI en el norte de Uganda
- Recuadro 19. Formas en que los donantes pueden ayudar a las empresas transnacionales
- Recuadro 20. Formas en que las empresas transnacionales pueden contribuir con el desarrollo: Heineken, Guinness y las compras locales de sorgo en Sierra Leona
- Recuadro 21. Opciones para coordinar acciones con las empresas transnacionales
- Recuadro 22. Directrices generales para las empresas transnacionales
- Recuadro 23. Códigos de conducta voluntarios sectoriales para las empresas transnacionales y los gobiernos asociados
- Recuadro 24. Organizaciones militares y de desarrollo 1: Equipos de reconstrucción provincial en Irak dirigidos por los Estados Unidos
- Recuadro 25. Organizaciones militares y de desarrollo 2: La Red IDEA de Holanda
- Recuadro 26. Colaboración con las fuerzas internacionales
- Recuadro 27. La reintegración como elemento crucial de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR): Programa LEAP de la USAID en Mindanao
- Recuadro 28. Coordinación entre donantes a nivel de país 1: Socios del desarrollo en Ruanda
- Recuadro 29. Coordinación entre donantes a nivel de país 2: Coordinación del apoyo Internacional a Somalia

- Recuadro 30. Cómo lograr que la coordinación funcione en la práctica
- Recuadro 31. Ejemplo de un donante externo a la OCDE y el desarrollo post-conflicto del sector privado: El Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África (BADEA)
- Recuadro 32. Nombres de algunas organizaciones de desarrollo que no pertenecen a la OCDE
- Recuadro 33. Tipos de vínculos con el mercado
- Recuadro 34. Asociaciones empresariales y construcción de la paz: La Alianza Empresarial para la Paz (*Business for Peace Alliance* - BPA) de Sri Lanka
- Recuadro 35. Esquemas de Trabajo Temporal: Proyecto de Trabajo Temporal de USAID en Timor Leste
- Recuadro 36. Capacitación en destrezas empresariales: ISUN en Afganistán
- Recuadro 37. Incorporación progresiva del microfinanciamiento: FIDA y el microfinanciamiento en las zonas rurales de Ruanda
- Recuadro 38. Inicio inmediato del microfinanciamiento: MISFA en Afganistán
- Recuadro 39. Condiciones esenciales para ofrecer crédito
- Recuadro 40. Facilidad para hacer negocios en diferentes países
- Recuadro 41. Posibles áreas susceptibles de reforma jurídica y reguladora
- Recuadro 42. Participación del sector privado local en la reforma reguladora: La "Iniciativa de la Excavadora" de Bosnia
- Recuadro 43. Reforma de las instituciones financieras y de las estructuras macroeconómicas: FMI/Sida y el Banco Central de Afganistán
- Recuadro 44. Desafíos y oportunidades de los programas de infraestructura
- Recuadro 45. Condiciones que buscan los inversionistas locales y extranjeros
- Recuadro 46. Tendencias a futuro en el ámbito del seguimiento y la evaluación
- Recuadro 47. Ejemplos de áreas de medición y posibles indicadores

Resumen Ejecutivo

En la actualidad, se sabe con certeza que el desarrollo del sector privado (DSP) desempeña un papel crucial en las situaciones de post-conflicto y en otras situaciones afectadas por el conflicto en general. Los aspectos económicos del conflicto han pasado a menudo inadvertidos y los enfoques tradicionales de intervención post-conflicto han contemplado programas muy limitados en el campo del desarrollo del sector privado. Sin embargo, esta situación está cambiando. La presente revisión de la literatura en la materia proporciona un amplio panorama de la misma y las prácticas actuales en el ámbito del desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto. El estudio determina las áreas en las que existe consenso así como los aspectos que requieren de mayor discusión e investigación.

Aunque se ha reconocido de forma general la importancia que tiene el desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto en la actualidad, existe todavía algo de incertidumbre respecto a los elementos que diferencian al DSP en situaciones de post-conflicto del DSP en otras situaciones. Existe también cierta discordancia respecto a la manera en que se debe ejecutar el desarrollo del sector privado en situaciones post-conflicto. La presente revisión tiene como objetivo proporcionar una introducción accesible al tema a la luz de estas interrogantes fundamentales y presentar una visión general de la literatura y las prácticas actuales. En este sentido, el estudio contribuye a promover el uso de un lenguaje y vocabulario comunes que faciliten las discusiones en el futuro.

La presente revisión bibliográfica también pretende dilucidar las diferencias que existen entre las organizaciones de donantes en cuanto a sus enfoques y resaltar las áreas en donde hay tanto consenso como desacuerdo.

En la actualidad se sabe que el desarrollo del sector privado desempeña una función importante en las situaciones de post-conflicto (Capítulo 1). Sin embargo, aun cuando se acepta el valor del DSP en situaciones de post-conflicto, la importancia relativa del DSP en relación con otras formas de intervención no se encuentra tan consolidada. La labor de mitigación, seguridad y desarrollo nacional son todas áreas vitales del quehacer de los donantes y en ocasiones se les ha dado prioridad en relación con el desarrollo del sector privado. Por el contrario, aquí se argumenta que el desarrollo del sector privado no debería concebirse como una forma de intervención separada y aislada, ya que el DSP resulta más efectivo cuando se integra con las demás formas de intervención.

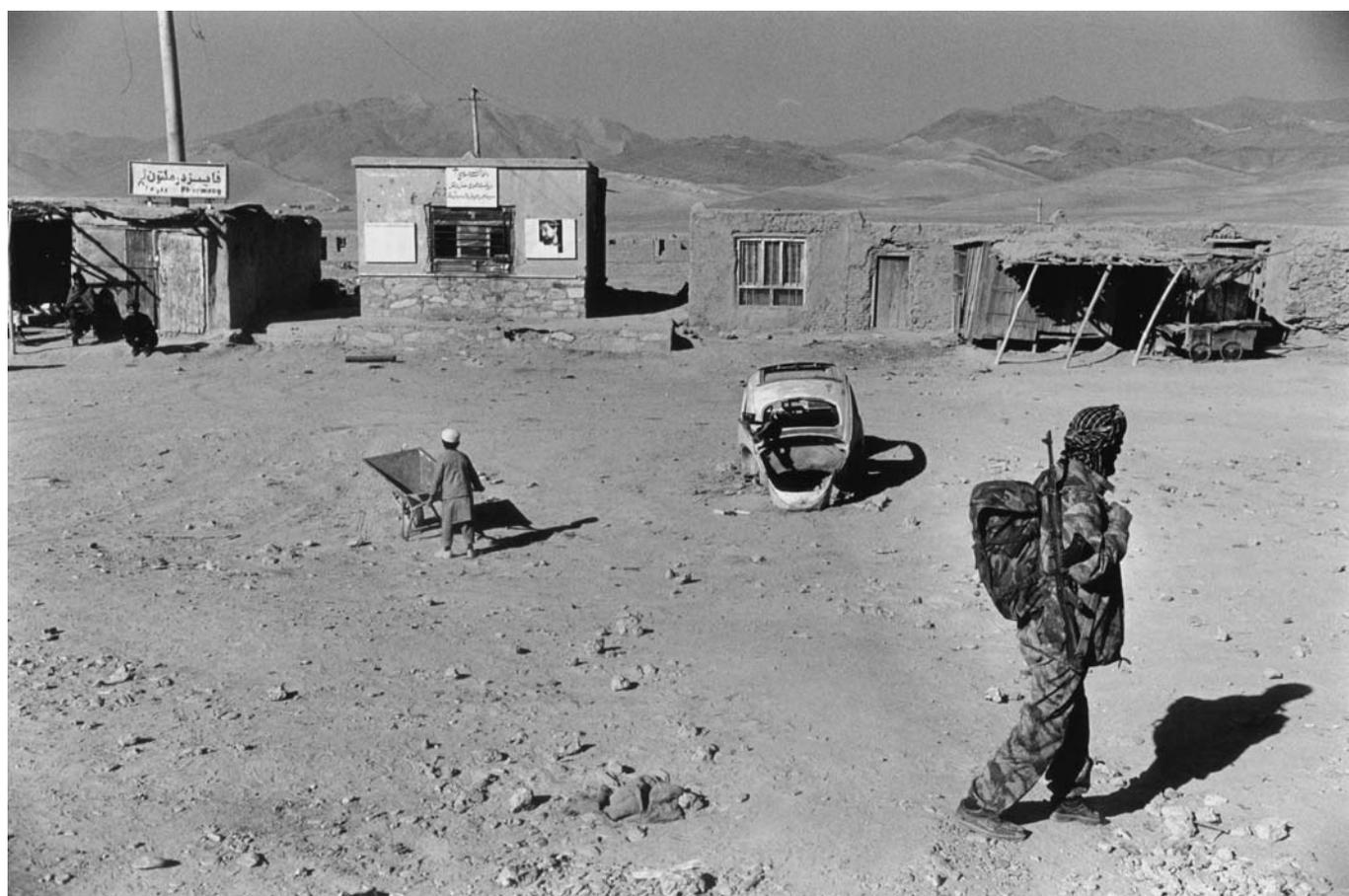
Los entornos de post-conflicto presentan desafíos y oportunidades únicas para emprender el desarrollo del sector privado. En el Capítulo 2 de la presente revisión se analiza la forma adecuada en que se puede lograr una comprensión más integral de estos desafíos y oportunidades. Los programas deben tomar en cuenta las características comunes de las situaciones de post-conflicto así como la naturaleza del sector privado. No obstante, en los programas también se debe considerar la naturaleza de cada uno de los contextos de post-conflicto en particular. Existe consenso general en el sentido de que la sensibilidad al conflicto y el uso de los análisis del conflicto son aspectos cruciales en el momento de planificar intervenciones relacionadas con el desarrollo del sector privado. Sin embargo, hay menos certidumbre respecto al tipo de análisis que se debe hacer y los aspectos del entorno post-conflicto a los que se les debe prestar mayor atención. A la fecha, las diferentes organizaciones han creado distintas metodologías de análisis y se vislumbra la necesidad en el futuro de desarrollar un enfoque de análisis más estandarizado.

Otro aspecto en el que existe consenso es la importancia de involucrarse con una amplia gama de socios y actores en las situaciones de post-conflicto (Capítulo 3). El campo del DSP post-conflicto traspasa las fronteras disciplinarias y reúne a un grupo muy diverso de profesionales. De igual forma, es un hecho que siempre habrá una amplia gama de actores en cualquier situación de post-conflicto, por lo que es necesario tomar en cuenta a diferentes facciones políticas o grupos sociales, así como a distintos actores estatales, actores del sector privado local e internacional, poblaciones desplazadas y otros grupos afectados por el conflicto. La cooperación y la coordinación son esenciales para garantizar la sensibilidad al conflicto y la eficacia en la programación del desarrollo del sector privado. Es importante tomar en cuenta estos aspectos no sólo entre los diferentes actores de la comunidad internacional sino más allá de su ámbito de acción. Asimismo, es importante involucrarse con grupos que por tradición no han sido considerados socios idóneos de desarrollo. En el tercer capítulo del presente estudio se discute el tema sobre cómo trabajar con esta amplia gama de actores y partes interesadas y se analizan las dificultades que a veces implica realizar este trabajo en la práctica.

Una gran mayoría de personas coincidirían en que es necesario utilizar una amplia gama de opciones de programas de DSP post-conflicto con el fin de abordar el desarrollo del sector privado en diferentes niveles (Capítulo 4). Sin embargo, existe cierto grado de desacuerdo respecto a cuáles son las opciones a las que se debe dar prioridad. Es por esta razón que el enfoque que se adopta para programas de DSP post-conflicto varía entre los donantes. En el presente estudio el abanico de posibles intervenciones es esbozado y categorizado de conformidad con el amplio enfoque al que pertenecen. Hay donantes que prefieren que los programas vayan dirigidos a grupos e individuos específicos con el fin de brindar asistencia directa. Otros prefieren enfocarse en la reforma de las estructuras de mercado y en hacer cambios sistémicos de mayor escala. Otros dan prioridad al clima de inversión y canalizan sus esfuerzos para beneficiar a las instituciones financieras y al ámbito macroeconómico. Si bien la mayoría de donantes adoptan un enfoque mixto y adaptado a la situación particular que se está tratando, estas diferentes “escuelas de desarrollo” resultan evidentes tanto en la literatura actual como sobre el terreno.

El valor de los diferentes enfoques se podría comprender mejor si se pudieran evaluar con mayor precisión los resultados de los programas del DSP post-conflicto. A la fecha, es escaso el análisis que se ha hecho de la evaluación del impacto que tienen los programas de intervención en situaciones de post-conflicto. En el Capítulo 5 se discute la labor que ya se ha hecho sobre todo en términos de seguimiento y de evaluación de los programas en materia de construcción de la paz y prevención de conflictos. Sin embargo, en vista de que el DSP post-conflicto es todavía un campo emergente, es preciso crear metodologías de evaluación que tomen en cuenta tanto el desarrollo del sector privado como los impactos del conflicto. Por lo tanto, es evidente que aún queda mucho por hacer en esta área.

El presente estudio tiene como objetivo proporcionar una introducción accesible al tema del desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto, para lo cual se presenta una visión general crítica de las diferentes escuelas de pensamiento y de los enfoques prácticos, a la vez que se determinan los aspectos más importantes que deben ser objeto de mayor discusión e investigación en el futuro. Además, el estudio proporciona una panorámica sobre la situación actual con el fin de contribuir a fomentar el consenso respecto al uso de un lenguaje y vocabulario comunes que faciliten las futuras discusiones interdisciplinarias sobre el tema.



Capítulo 1: Desarrollo del Sector Privado en Situaciones de Post-conflicto

Introducción a los aspectos fundamentales

1.1 Introducción

La guerra destruye vidas. A principios del siglo veintiuno, el problema del conflicto armado continúa siendo apremiante. Las noticias nos recuerdan todos los días que hay muchas regiones del mundo que todavía sufren los horrores de la guerra.¹ Muchos países se ven sumidos en una aparente situación de “conflicto sin salida” en la que las repercusiones políticas y económicas del conflicto actúan para perpetuar la violencia.² La guerra se mantiene por sí misma, y para poner fin a un conflicto, se deben afrontar una gran cantidad de obstáculos. Se sabe que, aun cuando se logre negociar con éxito acuerdos de paz, existe una alta probabilidad de que la violencia vuelva a azotar al país afectado en el término de una década cuando los acuerdos de paz han fracasado. Los estimados varían entre el cuarenta³ y el cincuenta⁴ por ciento. Un factor importante que contribuye a reactivar la guerra son los incentivos económicos destinados a los conflictos violentos.

La guerra es una de las causas principales que provocan la pobreza, trastorna la actividad económica y arruinan las vidas de muchos seres humanos. De igual forma, sin embargo, la pobreza y la desigualdad contribuyen a perpetuar los conflictos ya que en estas situaciones beligerantes hay diferentes grupos que luchan por obtener el control de los recursos o tratan de reparar las desigualdades económicas por medio de la violencia.⁵ En la guerra, la naturaleza de la actividad económica cambia en forma drástica, ya que la riqueza se concentra en manos de unas cuantas personas que ostentan el poder, lo que conduce a una situación que aumenta las probabilidades de que ocurran conflictos violentos. Por lo tanto, una manera importante de abordar el problema de los conflictos armados

consiste precisamente en considerar las economías de guerra. La comunidad internacional ha reconocido este hecho cada vez más y han surgido muchas iniciativas recientes de políticas y programas enfocadas en el desarrollo económico en situaciones de post-conflicto (Recuadro 1).

El desarrollo del sector privado desempeña una función importante en el campo cada vez más complejo del desarrollo económico en situaciones de post-conflicto. El sector privado impulsa el crecimiento económico y constituye un factor esencial para la reducción sostenible de la pobreza. Además, la actividad del sector privado continúa funcionando a nivel informal aun durante los conflictos cuando las instituciones sociales y políticas han colapsado. El DSP post-conflicto es por tanto un área que no puede pasar inadvertida por la comunidad internacional, lo cual se está reflejando cada vez más no sólo en diferentes ámbitos sino también en documentos de políticas, en directrices de acción, y en notas de investigación.⁶

En el presente estudio se analizan los diferentes enfoques que las organizaciones afiliadas al DCED y otras instituciones están adoptando en la actualidad respecto al desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto. El estudio contempla las diferentes escuelas de pensamiento que existen sobre el tema a la vez que determina las áreas en las que existe consenso general y destaca los aspectos en torno a los cuales aún existen diferencias. El DSP en contextos de post-conflicto difiere en forma significativa del desarrollo del sector privado en situaciones “normales”, y aún existe cierto desacuerdo respecto a lo que el DSP post-conflicto es y lo que debería ser. Con el presente estudio se pretende contribuir con este debate.

¹ Alex *et al* 2006; Barakat 2005; Brueck *et al* 2000, 2; Collier 2006 y 2007; Mierke 2006; USAID 2007.

² Collier *et al* 2003; Collier 2007, 17ff.

³ USAID 2007, 5.

⁴ Collier 2007, 34.

⁵ Bagwitz *et al* 2008, 15ff; d’Epinay y Schnabel 2007, 4ff; Gündüz *et al* 2006, 3ff; MacDonald 2006, 3ff; Mierke 2006, 3ff; ROAN 2006.

⁶ E.g.. Aaronson *et al* 2008; Bagwitz *et al* 2008; Banfield 2007; Collier 2006; Ersenkal y Wolf Fellow 2007; Guimond 2007; Gündüz y Klein 2008; Hudon y Seibel 2007; IFC/FIAS-GTZ-BMZ 2008; Naudé 2007; SEEP 2007; Shankelman 2007; Spilsbury y Byrne 2007; Unidad de Estabilización 2008a; USAID 2006; USAID 2007.

Recuadro 1. Algunos grupos expertos que laboran en el ámbito del desarrollo económico en situaciones de post-conflicto

Departamentos gubernamentales:

- Austria: 'Development Gives Security' focus (El Desarrollo promueve la Seguridad)
- Canadá: Stabilization and Reconstruction Task Force (START) (Grupo de Trabajo para la Estabilización y la Reconstrucción – START)
- Dinamarca: 'Security, Growth and Development Policy' Strategy (Estrategia para la Política de Seguridad, Crecimiento y Desarrollo)
- Francia: Ministère Française des Affaires Étrangères, 'Conflict and Crisis Division' (Ministerio de Relaciones Exteriores – División de Conflictos y Crisis)
- Alemania: GTZ Theme on 'PEECE, Conflict and the Economy' (Tema de la GTZ sobre "la Paz, el Conflicto y la Economía)
- Países Bajos: Peacebuilding and Stabilisation Unit (Unidad de Estabilización y Construcción de la Paz) (en proceso de diseño, véase página de inicio)
- Suecia: 'PSD and Conflict' Theme (Enfoque en el DSP y el Conflicto)
- Suiza: 'Conflict Prevention and Transformation' Theme (Enfoque en la Prevención y la Transformación del Conflicto)
- Reino Unido: Stabilisation Unit (Unidad de Estabilización) y DFID Conflict, Humanitarian and Security Department (Departamento de Conflictos, Ayuda Humanitaria y Seguridad)
- EE.UU: USAID Conflict Management and Mitigation Unit (Unidad de Mitigación y Manejo de los Conflictos de USAID)
- EE.UU: USAID Microlinks, 'Microenterprise Development and Conflict' (El Conflicto y el Desarrollo de la Microempresa)

Donantes multilaterales, grupos interinstitucionales y entidades de investigación:

- Instituto Clingendael: Conflict Research Unit (Unidad de Investigación sobre Conflictos)
- Comisión Europea: Conflict Prevention and Post-Conflict Theme (Enfoque en la Prevención de Conflictos y Post-Conflicto)
- IDRC: Peace, Conflict and Development Initiative (Iniciativa de Paz, Conflicto y Desarrollo)
- OIT: Crisis Response and Reconstruction Programme (Armed Conflict) (Programa para la Reconstrucción y Respuesta a Situaciones de Crisis)
- International Alert
- LSE Crisis States Centre
- OCDE/DAC: Conflict, Peace and Development Coordination (Coordinación para el Conflicto, la Paz y el Desarrollo)
- Swisspeace: Business and Peace Theme (Enfoque en la Paz y las Empresas)
- PNUD: Bureau for Crisis Prevention and Recovery (Oficina para la Prevención de Crisis y la Recuperación)
- Banco Mundial: Fragile and Conflict-Affected Countries (Países Frágiles y Afectados por el Conflicto)

1.2 ¿Por qué emprender el desarrollo del sector privado (DSP)?

El desarrollo del sector privado (DSP) es un campo muy amplio que se encuentra unificado únicamente por su objetivo primordial de propiciar un sector privado que sea productivo, sostenible y que esté orientado al mercado. Contempla una amplia gama de opciones programáticas, entre las que se

incluyen las siguientes: los servicios focalizados que por tradición se consideran parte del DSP y que brindan apoyo a empresarios y compañías individuales; las mejoras sistémicas que se aplican en el mercado o en estructuras sectoriales; y las reformas de entornos propicios empresariales y de instituciones económicas (Cuadro 2). Todas estas diferentes formas de intervención comparten el mismo objetivo: la mitigación de la pobreza por medio del fomento de un sector privado independiente y robusto.

Recuadro 2. Diferentes tipos de intervenciones de desarrollo del sector privado

- Apoyo dirigido a individuos, hogares y empresas específicas
- Apoyo sistémico a mercados o sectores económicos
- Mejoramiento del entorno propicio empresarial
- Fortalecimiento de las estructuras económicas

Este objetivo resulta de vital importancia en las situaciones de post-conflicto dado que los factores económicos desempeñan un papel crucial tanto en la iniciación como en el mantenimiento de los conflictos. A corto plazo, es de esperar que surjan algunos beneficios tangibles e inmediatos de la paz, es decir, “un dividendo de paz”.⁷ En el mediano y largo plazo, estos beneficios deben continuar para poder promover la estabilidad y la reconciliación entre las facciones involucradas y prevenir el retorno a la violencia.⁸ Los enfoques de construcción de la paz y de estabilización aplicados en el pasado no se han centrado en el crecimiento económico ni en el desarrollo del sector privado y su eficacia ha sido limitada. El DSP se presenta como una alternativa a estos enfoques que ofrece un enorme potencial para promover tanto la estabilización inmediata como la recuperación continua. Actualmente se están realizando varios estudios de investigación muy importantes dirigidos a explorar este potencial, y en el presente estudio se hace un análisis crítico de dichas investigaciones.

Los factores económicos de un conflicto no han sido abordados como prioridad en las situaciones de post-conflicto, y cuando han sido considerados, las organizaciones donantes han dirigido casi siempre sus esfuerzos hacia el sector público y no al sector privado. A la fecha, tanto el financiamiento bilateral como multilateral ha sido destinado casi siempre a los gobiernos y las estructuras de ayuda actuales están organizadas de tal manera que favorecen esta tendencia al convertirla en la vía más fácil. Por otra parte, se argumenta que, al ser entidades públicas,

las agencias de desarrollo tienen una mayor capacidad para entender a otras entidades públicas.⁹

Existen también argumentos relacionados de manera específica con los entornos post-conflicto y con las razones por las que el apoyo de los donantes debe ser dirigido al sector público en vez del privado. En vista de que la debilidad del estado central es una característica de las situaciones de post-conflicto (Capítulo 2.1.2), resulta evidente la importancia que tiene la reconstrucción de la autoridad, la legitimidad y la capacidad práctica del estado. Por lo tanto, a veces se argumenta que la “reconstrucción nacional” debe ser la principal prioridad de los donantes.¹⁰ El dar prioridad al sector privado respecto al sector público puede tener graves repercusiones para el proceso de reconstrucción nacional en una situación de post-conflicto, ya que se podría socavar la autoridad del gobierno y se podrían llegar a establecer sistemas e instituciones paralelas.

Sin embargo, es un hecho que el desarrollo en situaciones de post-conflicto que ha estado enfocado de manera exclusiva en el sector público no ha logrado hasta el momento garantizar ni la estabilización inmediata ni la recuperación continua de los diferentes países. Esto se debe a que los esfuerzos no contemplan la amplia gama de factores económicos implícitos en los conflictos. Es por esta razón que resulta fundamental tomar en consideración los programas de desarrollo del sector privado.¹¹

Son evidentes los beneficios que se obtienen cuando se trabaja tanto con actores del sector privado como del estado central en una situación de post-conflicto. Las estructuras gubernamentales son por lo general débiles luego de un conflicto y es probable que un estado no pueda brindar a sus ciudadanos los servicios básicos. Por el contrario, existe la posibilidad de que el sector privado sí pueda satisfacer estas necesidades cuando el estado no está en capacidad de hacerlo.¹² El sector privado también puede contribuir a satisfacer necesidades cuando los gobiernos no están dispuestos a hacerlo. Es probable que en un gobierno post-conflicto haya actores que son parte del conflicto y que, por lo tanto, el gobierno cuente tan solo con un apoyo parcial público por razones propias de la política faccional. En estos casos, es probable que la corrupción y la mala administración se

⁷ Mierke 2006, 8; ONU 2008; USAID 2007, 11ff.

⁸ IFC/FIAS-GTZ-BMZ 2008; USAID 2007, 18ff.

⁹ Schwartz *et al* 2004, 1.

¹⁰ Addison 2003; Anand 2005; Brinkerhoff 2007; Dobbins *et al* 2003, 167ff; Dobbins *et al* 2007; Drolet 2006, 1-2; OCDE 2007; OCDE/DAC 2007, 2-4; Wood 2006.

¹¹ Bagwitz *et al* 2008.

¹² Elliesen 2005; OCDE/DAC 2007, 4; Schwartz *et al* 2004.

conviertan en problemas adicionales además de la limitada capacidad efectiva gubernamental. En los países donantes existe la preocupación cada vez mayor respecto al mal uso que hacen los beneficiarios de los fondos de desarrollo para financiar guerras y para beneficio propio.¹³ Sin embargo, es lamentable que estos tipos de malversación de fondos sean más probables en situaciones de post-conflicto que en otros contextos. En estas circunstancias, el sector privado se presenta como una alternativa para fomentar el desarrollo económico.¹⁴

No obstante, el desarrollo del sector público y privado no se debe concebir como alternativas mutuamente excluyentes. El desarrollo del sector privado no se debe emprender a expensas de los esfuerzos de reconstrucción nacional, y es posible fortalecer el sector privado sin socavar el control estatal. Por ejemplo, hay varias opciones mediante las cuales el desarrollo del sector privado puede incorporar al sector público (Capítulo 3.3). Si el DSP se ejecuta de manera prudente y en coordinación con el estado, los esfuerzos pueden contribuir a reparar la fragilidad estatal en vez de tan solo evadirla. Asimismo, es posible que cuando la comunidad internacional está demasiado involucrada en el desarrollo nacional y su participación en este sentido es muy evidente, esta situación menoscaba la legitimidad y autonomía del estado.¹⁵

Cuando el desarrollo del sector privado se ejecuta de manera prudente y con el apoyo del sector público, éste tiene una enorme capacidad de producir un impacto significativo en las situaciones de post-conflicto. Sin embargo, la mayor parte de este potencial ha permanecido latente hasta la fecha.

1.3 ¿Por qué intervenir en las situaciones de post-conflicto?

En la actualidad, las agencias de desarrollo se dedican cada vez más a labores relacionadas con las situaciones de post-conflicto. Hasta hace poco, muchos donantes evadían intervenir en dichas situaciones por considerarlas de alto riesgo. Sin embargo, algunos estudios recientes han revelado que es posible trabajar en dichos contextos sin sacrificar la eficiencia de los fondos.¹⁶

Asimismo, los países donantes integran cada vez más sus esfuerzos diplomáticos, de defensa y de desarrollo con el fin de alcanzar tanto sus metas de seguridad como de desarrollo, lo cual no sólo fomenta la seguridad de los países en desarrollo sino también la seguridad de las naciones donantes.¹⁷

Las situaciones de post-conflicto plantean a la comunidad internacional una serie particular de desafíos, ya que no sólo incorporan elementos de crisis y de fragilidad sino que también implican otros factores adicionales. Los conflictos afectan a las personas de maneras distintas de como lo hacen los desastres naturales y las instituciones frágiles no tienen la capacidad para enfrentar las consecuencias. La violencia deja secuelas particulares en una sociedad, además de las repercusiones de otra naturaleza que tienen otro tipo de situaciones. Los problemas como la limitada capacidad del estado y el deterioro de la infraestructura son características comunes de muchos entornos de crisis o de fragilidad. Sin embargo, ninguno de estos entornos sufre el mismo grado de fragmentación social y de pérdida de confianza que caracterizan a los ámbitos afectados por el conflicto. En vista de esta realidad, las situaciones afectadas por el conflicto se deben tratar por separado y deben ser consideradas como una categoría distinta.¹⁸

Las situaciones de post-conflicto constituyen un subconjunto particular de situaciones afectadas por el conflicto. Un área afectada por el conflicto puede encontrarse en medio del conflicto, puede surgir del conflicto, o incluso puede remitirse a un antiguo conflicto relativamente distante en su historia, siempre que dicho conflicto continúe teniendo secuelas en la sociedad. El presente estudio adopta un enfoque más específico para centrarse en áreas, regiones o países durante un período determinado de tiempo: desde el inicio de la paz que pone fin a un conflicto hasta el final de la primera década posterior al surgimiento de la paz (recuadro 3). Las investigaciones han revelado que la primera década posterior al acuerdo oficial de paz es crucial y que es durante este período cuando existe la mayor probabilidad de que resurja el conflicto.¹⁹ Si se logra mantener la paz durante la primera década, existe mayor probabilidad de que ésta perdure. El surgimiento de la paz se considera aquí como el

¹³ Crilly 2008.

¹⁴ Grosse-Kettler 2004.

¹⁵ Schlichte 2007.

¹⁶ Collier y Hoeffler 2002; OCDE/DAC 2007, 2.

¹⁷ Møller 2007; Unidad de Estabilización 2008; Stewart 2008.

¹⁸ Barakat y Chard 2005, 173; Mierke 2006, 7ff; USAID 2007, 5.

¹⁹ Collier 2007; Collier y Hoeffler 2002; Chand y Coffman 2008.

inicio de un proceso de paz o de un cese al fuego de vasto alcance.

Esta definición práctica de una situación de post-conflicto deja mucho que desear ya que las diferentes etapas de un conflicto se superponen en diferentes momentos del proceso. Asimismo, es un hecho que los entornos post-conflicto siempre son vulnerables al conflicto y en muchos de ellos existen focos activos de beligerancia. Además, hay varias fases dentro del período post-conflicto mismo que requieren de una serie de respuestas diferentes por parte de la comunidad internacional. La fase post-conflicto inmediata, por ejemplo, requiere intervenciones de impacto rápido y de acciones dirigidas a satisfacer las necesidades más urgentes. Por el contrario, la estabilidad y la sostenibilidad adquieren mucho más importancia a largo plazo. Entre estas dos fases hay una etapa de transición que también presenta características particulares.²⁰

Sin embargo, hay algunos aspectos básicos que caracterizan el entorno de trabajo en las situaciones de post-conflicto. En primera instancia se debe señalar que la existencia de un proceso de paz obliga a reconocer algún tipo de autoridad política, aun cuando dicha autoridad sea cuestionada o tenga una influencia práctica limitada. Por otra parte, la violencia no debe estar al nivel en que estaría en una guerra abierta, lo que permitiría a las agencias de desarrollo y a los actores económicos actuar en forma independiente sin menoscabar las inquietudes relacionadas con la seguridad. En las situaciones de post-conflicto se debe cumplir con los requisitos mínimos de seguridad, actividad independiente y autoridad política.

Por otra parte, se debe señalar que los factores psicológicos también desempeñan una función crucial. El reestablecimiento oficial de la paz y el compromiso con el proceso de paz son símbolos muy poderosos. Aun cuando las facciones beligerantes acuerden tan

sólo un cese al fuego, esta decisión siempre tendrá un impacto drástico en el entorno social y psicológico más amplio. Por lo tanto, en las situaciones de post-conflicto siempre existe un elemento poderoso que ejerce su influencia y que debe ser aprovechado al máximo: la esperanza.

1.4 Desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto (DSP)

El desarrollo del sector privado tiene un impacto significativo en las situaciones de post-conflicto cuando se ejecuta con prudencia y tomando en cuenta las características sociales, económicas y políticas del entorno en particular. En el siguiente capítulo se discutirá la valoración de estas características y la comprensión del entorno.

La planificación, ejecución y evaluación de los programas del desarrollo del DSP post-conflicto plantean importantes desafíos tanto a los especialistas en materia de conflictos como a los expertos en el campo del DSP en situaciones de post-conflicto, pero también ofrecen oportunidades significativas. Los profesionales de las diferentes disciplinas deben unir esfuerzos para aprovechar dichas oportunidades y superar los desafíos. Esta colaboración debe fundamentarse en la comprensión mutua del potencial que representa el desarrollo del sector privado en las situaciones de post-conflicto y en el uso por parte de todos los actores de un lenguaje común que facilite la comunicación y los aspectos prácticos de las acciones. Uno de los objetivos del presente estudio consiste en establecer este ámbito común. Las gratificaciones del éxito que supone esta colaboración y los costos de su fracaso tendrán impacto no sólo en los países afectados por el conflicto en todo el orbe sino también en los países de los donantes.

Recuadro 3. Definición práctica

Periodo post-conflicto
=
la primera década posterior al surgimiento de la paz

(surgimiento de la paz: el inicio de un proceso oficial de paz o un cese al fuego)



© OIT/Voeten

²⁰ SEEP 2008, 2; ONU 2008.

Capítulo 2: Comprensión de la Situación de Post-conflicto

Esbozo del ámbito físico y teórico

2.1 Características de la situación de post-conflicto

Los entornos post-conflicto representan para los donantes un contexto de acción muy particular, y para garantizar la eficacia del DSP en situaciones de post-conflicto, es preciso comprender a cabalidad dicho contexto. Si bien los entornos post-conflicto tienen características en común con otras situaciones de fragilidad o de crisis, las situaciones de post-conflicto se distinguen de las demás por el legado de violencia que entrañan. El trauma de la violencia y la fragmentación social que ésta provoca determinan todas las situaciones afectadas por conflictos. Sin embargo, el cese formal de la violencia también tiene consecuencias particulares. Además, las situaciones de post-conflicto se diferencian de otras situaciones como las situaciones de guerra abierta, así como de aquellas que son vulnerables al conflicto, y de las que se ven afectadas por bajos niveles de conflicto prolongado.

Existen por tanto una serie de características particulares que distinguen las situaciones de post-conflicto en particular (recuadro 4). En la literatura existente se pueden encontrar varias recopilaciones de listas de dichas características.²¹ Las situaciones de post-conflicto se caracterizan por aspectos económicos, políticos, sociales, demográficos y de seguridad específicos, todos los cuales tienen impacto en el sector privado. Estas características determinan la forma y la naturaleza del sector privado de post-conflicto. Por consiguiente, es preciso comprender dichas características para poder emprender con eficacia acciones relacionadas con el DSP.

En el presente capítulo también se explica el valor que tienen los análisis de los conflictos y se

presentan varias sugerencias sobre la forma en que los donantes pueden lograr una comprensión integral del entorno post-conflicto de manera que puedan fundamentar con mayor propiedad las decisiones programáticas.

2.1.1 Características económicas

Quizá la característica económica más evidente de los entornos post-conflicto es la pérdida de activos, lo cual afecta no sólo a las empresas, ya que para éstas resulta más difícil reanudar su actividad económica normal, sino que también incide sobre una proporción sustancial de la población mediante la reducción del poder adquisitivo y de los mercados. Esta reducción a su vez contribuye a la distorsión de los mercados.²²

En las situaciones de post-conflicto puede resultar difícil equilibrar estos mercados y reanudar la actividad económica normal a causa de la fragmentación social y a la falta de confianza que generan los conflictos. Además surgen una serie de barreras de naturaleza práctica entre las que cabe destacar la desestabilización de los derechos de propiedad y la inestabilidad en la tenencia de la tierra causadas por el desplazamiento y la coacción de la población.²³ Cuando los individuos y las empresas no tienen seguridad respecto a sus activos, existen pocos incentivos u oportunidades para sacar provecho de los mismos. Aun cuando las personas tratan de hacerlo, el daño provocado a la infraestructura física y a las tecnologías de la comunicación impone límites al comercio, en particular en aquellas áreas en las que queden secuelas del conflicto, como es el caso de las minas sin detonar.²⁴ Los problemas macroeconómicos, como puede ser el caso de una moneda débil y la falta de servicios financieros, también pueden constituir obstáculos para que la

²¹ E.g. Bagwitz *et al* 2008, 15ff; Banfield y Tripathi 2006, 4; Brück *et al* 2000, 14; CGAP 2004; FIAS-GTZ 2008, 4; Goovaerts *et al* 2006, 6-9; MacDonald 2006, 7ff; Mierke 2006, 3ff; Mills y Fan 2006, 9ff; SEEP 2007, 15; ONU 2008, 4ff; USAID 2007b, 5ff.

²² MacDonald 2006, 8; SEEP 2007; Saperstein y Campbell 2008.

²³ Ansoms 2006; Brück 2003; Kibreab 2003.

²⁴ Anand 2005; CGAP 2004, 1; MacDonald 2005; USAID 2007, 7.

Recuadro 4. Algunas características de las situaciones de post-conflicto

Características económicas

- Pérdida de activos
- Distorsión de mercados
- Incertidumbre respecto a la tenencia de la tierra y a otros derechos de propiedad
- Falta de infraestructura física y sistemas de comunicación deficientes
- shocks macroeconómicos
- Reducción en la inversión local y extranjera
- Cambios sectoriales
- Presencia de una economía de guerra apoyada por actores con grandes intereses

Características políticas y relacionadas con la seguridad

- Fragilidad estatal – poca legitimidad
- Fragilidad estatal – poca capacidad práctica
- Fragilidad estatal – poca capacidad de recursos humanos
- Secuelas de violencia y falta de seguridad
- Falta de un sistema judicial eficiente

Características sociales

- Tensión entre los grupos y facciones
- Redes sociales débiles o desarticuladas
- Familias y comunidades fragmentadas
- Bajos niveles de confianza
- Trauma psicológico causado por experiencias violentas (incluida la violencia sexual)
- Vulnerabilidad de los individuos afectados por el conflicto

Características demográficas

- Altos índices de hogares con mujeres como jefe de familia y un mayor número de mujeres en la fuerza laboral
- Altos índices de individuos incapacitados, con discapacidades o con otro tipo de lesiones
- Niveles más altos de VIH/SIDA como resultado de la violencia sexual
- Desplazamiento de la población, tanto de refugiados como de desplazados internos
- Mayor cantidad de jóvenes desempleados, en particular los ex-combatientes
- Bajos niveles de educación, incluidos el alfabetismo y los conocimientos básicos de aritmética

actividad económica retorne a su cauce normal.²⁵ Todos estos factores no sólo socavan la inversión local sino que también disuaden al comercio exterior y a la inversión extranjera de que regresen a las áreas que han sido abandonadas en tiempos de guerra.²⁶

Sin embargo, aun cuando el conflicto provoca daños significativos en las estructuras económicas y en la economía formal, la actividad económica no se detiene por completo. Las economías informales prosperan en contextos afectados por conflictos y el sector privado evoluciona en vez de desaparecer.

Cabe señalar que la economía de guerra opera en formas nuevas y no reguladas (véase abajo). Es probable que ocurran cambios sectoriales y que haya una menor actividad en los sectores que requieren de inversiones a largo plazo y que haya una mayor actividad en aquellas áreas que prometen ganancias rápidas. Además, es probable que se retorne a la subsistencia básica en vez de la subsistencia procurada mediante estrategias impulsadas por el mercado.

Algunos sectores de la economía logran prosperar en situaciones de conflicto, los cuales fomentan

²⁵ Banfield y Tripathi 2006, 4; MacDonald 2006, 7; USAID 2007, 5.

²⁶ Banfield y Tripathi 2006, 4; Mills 2006; Mills y Fan 2006.

una economía muy distinta a nivel cualitativo de la economía previa al conflicto. La economía de guerra suele ser depredadora y hay quienes se aprovechan de las situaciones violentas e inestables para obtener ganancias considerables. (Sección 2.1.5).

2.1.2 Características políticas y relacionadas con la seguridad

El conflicto es por naturaleza político y por lo tanto las situaciones de post-conflicto se deben negociar a nivel político si se desea evitar el resurgimiento del conflicto. Durante un conflicto, la autoridad del estado central se ve siempre amenazada. Por consiguiente, el gobierno que emerge luego de un conflicto se verá afectado por la falta de autoridad y es probable que los niveles de apoyo que reciba dicho gobierno varíen entre los distintos grupos y facciones involucrados (recuadro 5). En algunos casos, es probable que no se reconozca ampliamente la legitimidad del mismo gobierno o del estado. El faccionalismo y el nepotismo, los cuales son comunes en entornos post-conflicto, suelen quitar cualquier grado de autoridad que el estado pueda tener, al igual que lo hacen la corrupción y la falta de transparencia. Por lo tanto, es muy probable que el estado post-conflicto se caracterice por su fragilidad en cuanto al escaso apoyo público que recibe y la escasa autoridad ideológica que tiene.

Los estados post-conflicto también se caracterizan por tener una limitada capacidad ejecutoria. Los gobiernos se ven obligados a trabajar con presupuestos limitados debido a la interrupción en los ingresos y a los costos financieros que implica librar la guerra y proporcionar seguridad a la ciudadanía.²⁷ Además de las limitaciones financieras, los gobiernos post-conflicto suelen tener una limitada capacidad en términos de recursos humanos y personal calificado, lo cual tiene serias repercusiones en los logros reales que dichos gobiernos pueden alcanzar. Por lo tanto, desde una óptica práctica e ideológica, los gobiernos post-conflicto pueden verse del todo inhabilitados para generar cambios así como garantizar la seguridad y el suministro de servicios básicos.

Existen muchas razones por las cuales los estados post-conflicto pueden verse en una situación de fragilidad y carecer de capacidad ejecutoria. Sin

embargo, cuando un gobierno no logra proporcionar la seguridad y los servicios básicos necesarios, es probable que esta situación genere un mayor grado de desconfianza y que esta a su vez contribuya a socavar la capacidad o incapacidad del estado. La fragilidad es por lo tanto una característica recurrente en todas las situaciones de post-conflicto y tiene serias repercusiones para el sector privado post-conflicto.²⁸

Los asuntos relacionados con la seguridad también afectan la naturaleza del sector privado post-conflicto. Debido a su fragilidad, es probable que el estado no pueda garantizar el imperio de la ley, el cual consiste básicamente en proporcionar la seguridad necesaria y un sistema judicial eficiente. Cuando existen secuelas de violencia o amenazas continuas contra la seguridad, esta situación impone serios obstáculos a la dinámica del sector privado y a los tipos de actividades que éste puede ejecutar. El sistema judicial también puede obstaculizar la actividad del sector privado.²⁹

En un contexto de post-conflicto no sólo existe incertidumbre respecto a los derechos de propiedad, sino que también es posible que los canales de solución de controversias no resulten evidentes. Ambos aspectos son importantes para permitir el crecimiento y el desarrollo del sector privado.

2.1.3 Características sociales

Pero no sólo las estructuras oficiales son frágiles en una situación de post-conflicto. Las estructuras sociales informales también se ven afectadas. Después de un conflicto, es probable que la fragmentación y el faccionalismo que caracterizan al ámbito político también afecten a la sociedad civil, lo cual tiene serias repercusiones en la actividad económica. El conflicto es en esencia una forma de colapso social que aumenta las tensiones entre los diferentes grupos. Las divisiones sociales y la hostilidad continúan presentes luego de la violencia y a los diferentes grupos de la sociedad les resulta difícil interactuar entre sí.

Al igual que las tensiones entre los grupos sociales, la interrupción del curso normal de la vida social también debilita las instituciones

²⁷ USAID 2007, 24ff.

²⁸ Brinkerhoff 2006; Browne 2007; Carment *et al* 2007; USAID 2005.

²⁹ Channell 2008.

Recuadro 5. Problemas comunes que enfrentan los gobiernos post-conflicto

- **Problemas de reputación:** Es posible que los gobiernos enfrenten bajos niveles de legitimidad y confianza, sobre todo entre las facciones que han estado involucradas en el conflicto.
- **Problemas prácticos:** Los daños en la infraestructura y las comunicaciones pueden dificultar la tarea de mantener el control y la capacidad de actuar de manera efectiva en todo el territorio nacional.
- **Problemas financieros:** Los gobiernos deben enfrentar la interrupción de la captación de ingresos por concepto de renta y grandes demandas de gasto. Además, se pueden ver abrumados por deudas generadas por gastos militares recientes o constantes.
- **Problemas relacionados con la capacidad:** Las estructuras del estado suelen ser complicadas e ineficientes. Se pueden presentar problemas con el reclutamiento de personal calificado así como actos de corrupción y falta de transparencia.
- **Problemas relacionados con la seguridad:** Las secuelas de violencia pueden continuar, en particular en zonas alejadas o inaccesibles del país.

civiles y la solidaridad comunitaria al interior de los grupos.³⁰ La escala y la naturaleza de la violencia determinan el grado en que el conflicto perturba las redes sociales, ya sea entre comunidades, dentro de las comunidades e incluso al interior de las familias. La reconstrucción de las redes sociales resulta todavía más difícil por los efectos psicológicos del conflicto, entre los que se encuentran los bajos niveles de confianza entre las personas y el trauma que sufren muchos individuos.

2.1.4 Características demográficas

El trauma de la guerra resulta más evidente cuando se considera la vulnerabilidad de ciertos grupos afectados por el conflicto. Si bien toda la población sufre los efectos de un conflicto durante todo el proceso, hay algunos sectores de la sociedad que son más vulnerables que otros. Las mujeres son con frecuencia muy vulnerables a las secuelas de la guerra ya que muchas de ellas quedan sin familias y sin los mecanismos tradicionales de apoyo. Además, la alta incidencia de violencia sexual tiene como consecuencia no sólo el trauma psicológico de las mujeres afectadas sino también el riesgo de ser objeto posteriormente de la exclusión social.³¹

Asimismo, es probable que aumente el número de individuos vulnerables de otros sectores, como es el caso de los niños huérfanos y los adultos mayores. Es posible que estas personas queden solas después de un conflicto tras la muerte o ausencia de los miembros de su familia y que no puedan valerse por sí mismas.³²

Sin embargo, el aumento en el número de personas vulnerables no es la única característica demográfica de las situaciones de post-conflicto. Es muy probable que también se susciten cambios sustanciales en las funciones que las mujeres desempeñan en la sociedad.³³ Por lo general, las mujeres asumen un mayor grado de responsabilidad económica en las situaciones de post-conflicto, por lo que es importante que no sean excluidas del proceso de desarrollo post-conflicto. Como resultado de la alta tasa de mortalidad de hombres que generan los conflictos, las mujeres llegan a constituir un sector más numeroso de la población del que conforman en condiciones normales y por lo general aumenta la proporción de hogares cuyo jefe de familia es la mujer.

Por otra parte, siempre surgen inquietudes relacionadas con la salud pública luego de la violencia ya que muchas personas sufren lesiones o quedan incapacitadas durante el combate, lo cual limita en forma considerable su capacidad para procurar su sustento. Además, muchas veces las enfermedades se propagan con mayor rapidez

³⁰ Barakat y Chard 2005, 177; CGAP 2004; Gasser *et al* 2004; Goovaerts *et al* 2006; Gündüz y Klein 2008; Parnell 2001.

³¹ Jooma 2005; Koen 2006; ONU 2008, 3.

³² USAID 2005.

³³ Abdelnour y Branzei 2008; Jones 2005; 104ff; Koen 2006; USAID 2006, 17-21.

cuando las personas tienen acceso restringido al agua potable y a alimentos frescos. Por último, cabe señalar que la violencia sexual también puede agravar el problema del VIH/SIDA.³⁴ Este tipo de problemas de salud pueden tener una incidencia significativa en el mercado laboral.

Más allá del nivel individual, es importante señalar que el conflicto a menudo provoca el desplazamiento masivo de la población. En algunas áreas puede incluso ocurrir la despoblación y en otras se pueden dar una gran cantidad de reasentamientos. La despoblación suele ser peor en las zonas rurales, lo cual no sólo desestabiliza la seguridad provincial y las redes sociales, sino que también interrumpe la producción social. En este sentido, resulta crucial tomar en consideración tanto a los desplazados internos como a los refugiados que habían huido al exterior anteriormente. Si bien estas personas deben hacer frente a los desafíos del reasentamiento y la reintegración, es posible que también tengan ciertas destrezas y experiencia que les permita participar en forma dinámica en el sector privado post-conflicto.³⁵ Por ejemplo, las estrategias no tradicionales para procurar el sustento que se utilizan en los campamentos de refugiados y desplazados internos se pueden aplicar en el sector privado a manera de experiencia empresarial.

Tras un conflicto, también es común que una gran cantidad de personas pierdan su empleo. Si bien es cierto muchas de ellas han sido combatientes durante el conflicto, también habrá no combatientes que necesitarán buscar trabajo después del conflicto. La afluencia repentina de trabajadores al mercado laboral luego de un conflicto tiene repercusiones constantes, sobre todo porque muchos de los trabajadores son personas jóvenes, no calificadas y sin experiencia, además de que pueden estar acostumbradas a tener cierto grado de poder en el caso de quienes hayan sido soldados.³⁶

2.1.5 El sector privado post-conflicto

Como se ha mencionado, las situaciones de post-conflicto presentan sus propias características económicas, políticas, sociales y demográficas.

Estas características determinan la forma y el alcance del sector privado post-conflicto. El sector privado post-conflicto a su vez presenta dos características principales:

- La informalidad
- La fortaleza del sector privado depredador

La informalidad se debe a la perturbación de las redes sociales y de las estructuras formales durante el conflicto, lo cual provoca el surgimiento de una economía gris en la mayoría de las situaciones de post-conflicto.³⁷ La actividad del sector privado es a menudo irregular y oportunista y carece de regulación y de sistemas normalizados de procedimiento (Capítulo 3.5).

Es posible que esta informalidad en algunos sectores se deba en parte a un aumento en la escala de la actividad económica, la cual puede operar a nivel local o de hogares en vez de operar a un nivel provincial o regional. Hay varios aspectos de la formalidad que son positivos, como la flexibilidad y la adaptabilidad, lo que puede contribuir a sentar las bases para el desarrollo futuro. Sin embargo, esta informalidad presentará con el tiempo serios problemas relacionados con la recaudación de ingresos y la regulación eficiente.³⁸

No obstante, la informalidad del contexto de post-conflicto también se debe al menos en parte a la importancia que tienen la fuerza y la coacción que están presentes durante un conflicto, lo que a menudo significa que los actores del conflicto se apoderan por la fuerza de los activos económicos y que algunos sectores económicos son “secuestrados” por facciones o grupos de interés. La informalidad resulta favorable para el sector privado depredador y es en parte creada por éste.

Algunos sectores del sector privado pueden aprovechar los entornos de conflicto en su propio beneficio, y al hacerlo, se convierten en actores depredadores en vez de ser generadores de beneficios.³⁹ El sector privado depredador puede adoptar muchas formas. El tráfico de productos ilícitos como drogas, armas, o seres humanos pueden resultar actividades muy lucrativas y este tipo de comercio ilegal puede prosperar con facilidad y pasar inadvertido en una

³⁴ Koen 2006; USAID 2005, 5; Young *et al* 2005, 112.

³⁵ Abdelnour *et al* 2008; Hammond 1999 y 2004; OIT 2006; Kibreab 2003; Kondylis 2006; Nourse 2004.

³⁶ ONU 2008, 3-4.

³⁷ Goovaerts 2006, 6-7; Masinde *et al* 2008.

³⁸ Gündüz *et al* 2006, 34

³⁹ d'Épinay y Schnabel 2007, 4; Mierke 2006, 12ff; Naudé 2007.

zona de guerra.⁴⁰ Otro sector que a menudo contribuye con la economía de guerra es la explotación de los recursos naturales. Los recursos como el petróleo, los diamantes o el gas natural se pueden explotar para obtener ganancias en forma rápida, y el control de los mismos puede convertirse en una causa de conflicto.⁴¹ Sin embargo, la actividad del sector privado depredador no se limita a los sectores ilegales y a los recursos naturales. La actividad empresarial en cualquier sector puede deteriorar la paz si se realiza de manera que fortalezca las desigualdades horizontales. Cuando el sector privado profundiza las divisiones sociales existentes y permite a quienes ostentan el poder sacar provecho de los pobres, éste se considera depredador y su actividad socava la paz duradera.⁴²

Los elementos depredadores definidos constituyen por lo general una característica del sector privado post-conflicto y por tanto se deben tomar en cuenta en el momento de planificar intervenciones en este sector. En todas las situaciones, el sector privado post-conflicto busca fomentar el desarrollo del potencial positivo del sector privado de maneras que beneficien a los sectores pobres de la población. No obstante, en una situación de post-conflicto se debe recordar que el desarrollo del sector privado también debe preocuparse de abordar sus aspectos negativos o depredadores (recuadro 6).

El DSP en situaciones de post-conflicto implica entonces que se debe trabajar con un sector que se caracteriza por sus altos niveles de informalidad y que padece de la presencia de elementos

Recuadro 6. Los dos enfoques del desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto

1. Fomentar los aspectos positivos del sector privado post-conflicto que benefician a los pobres
2. Abordar los aspectos negativos y depredadores del sector privado post-conflicto

depredadores. Es crucial comprender el sector privado post-conflicto, así como la forma en que difiere del sector privado en otros contextos, con el fin de garantizar la eficacia de los programas de DSP post-conflicto.

2.2 Sensibilidad al conflicto

2.2.1 Intervenciones sensibles al conflicto

Las situaciones de post-conflicto presentan sus propias características en el ámbito económico, político, social y demográfico. Estas características no sólo determinan el sector privado post-conflicto sino que también definen el potencial de los programas de desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto y determinan el entorno en los que se ejecutan las intervenciones. El DSP post-conflicto debe tomar en consideración las características generales de las situaciones post-conflicto, así como las peculiaridades específicas del contexto de post-conflicto y es por ello que la sensibilidad al conflicto resulta esencial.

La “sensibilidad al conflicto” es un término abreviado y práctico que se refiere a un enfoque integral que se aplica a todos los entornos afectados por conflictos. Este término se refiere en esencia a la necesidad de: tomar conciencia de la historia del entorno político y social, determinar los posibles focos de tensión y hostilidad, y ejecutar actividades de intervención de manera que se tomen en cuenta estos aspectos.⁴³ Algo fundamental es que el concepto de sensibilidad al conflicto consagra el principio de la flexibilidad pragmática en lo que atañe a las situaciones de post-conflicto y otro tipo de situaciones afectadas por el conflicto.

Cuando un plan de acción produce un efecto negativo en la construcción de la paz y la reconciliación, éste se debe modificar o suspender en forma definitiva, y se deben aplicar mecanismos tanto para medir el impacto como para modificar el plan de acción (Capítulo 5). En este sentido, actualmente se está exhortando a las agencias de desarrollo, a las empresas transnacionales y a los inversionistas extranjeros para que adopten enfoques sensibles al conflicto en la ejecución de sus actividades en los países post-conflicto.⁴⁴

⁴⁰ Alusala 2005; Bagwitz *et al* 2008, 88; Collier 2003, 42; Mierke 2006, 18.

⁴¹ Banfield y Champain 2004; Goredema 2002; McVay 2005, 11ff; Shankelman 2007.

⁴² Kanbur 2007; Gündüz *et al* 2006, 3ff; Naudé 2007.

⁴³ AFD 2007, 26; Bagwitz *et al* 2008, 26ff; Gündüz y Klein 2008; IA 2004; SaferWorld 2004; ONU 2008, 35. Véase también: www.conflictsensitivity.org

⁴⁴ Banfield y Tripathi 2006; Banfield *et al* 2003; Bennet 2001.

Recuadro 7. Investigación en situaciones susceptibles al conflicto

Fideicomiso de Donantes de Zimbabwe

Zimbabwe es actualmente un estado frágil por encontrarse en medio de una seria agitación política. Las facciones políticas y las divisiones étnicas son muy profundas en la sociedad zimbabuense. La situación ha sido exacerbada por el colapso de la economía y por los antecedentes de constante violencia política. En estas situaciones, todos los donantes deben decidir cómo planear sus acciones para lo que se avecina y cómo anticipar las necesidades sociales y económicas del futuro inmediato. En tales circunstancias resulta muy útil coordinar acciones entre los diferentes donantes en el ámbito de la investigación. El Fideicomiso de Donantes de Zimbabwe fue creado en febrero de 2008 como un fondo conjunto para la investigación en coordinación con ACDI, DFID, el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, la Unión Europea, NORAD, USAID y el Banco Mundial, los cuales son los principales donantes de este país. El fondo tiene la misión de financiar estudios, encuestas, giras de estudio, intercambios de conocimientos, planes piloto, talleres y publicaciones. Sin embargo, la naturaleza de los proyectos que son financiados en la actualidad están necesariamente basados más en la investigación que en la práctica en vista de la situación actual. Uno de los objetivos principales del Fondo consiste en desarrollar diferentes opciones de políticas y recomendaciones que puedan ser ejecutadas por gobiernos que tengan la disposición de implantar reformas. Se prevé que, en el futuro, las recomendaciones del Fondo puedan sentar las bases para realizar reuniones en las que participen los diferentes actores y varios expertos con miras a alcanzar un amplio consenso respecto a la ejecución de las acciones y la orientación de las políticas.

Referencias: MDTF 2008.

Additional comments from: Amy Tolhill-Stull (USAID Harare)

Para poder ser sensible al conflicto, es preciso no sólo “no hacer daño” sino evitar exacerbar el conflicto.⁴⁵ Para asegurar que las políticas y las operaciones sean sensibles al conflicto es necesario analizar el conflicto con el fin de comprender a profundidad la situación, además de sustentar la acción en ese análisis.

En términos generales, se puede afirmar que existen tres tipos de enfoques distintos para abordar los conflictos, cada uno de los cuales tiene sus propias presunciones y estrategias conexas:

- **Trabajo en torno al conflicto:** el conflicto se trata como un impedimento o factor externo negativo que se debe evitar.
- **Trabajo dentro del conflicto:** se reconocen los vínculos entre los programas y el conflicto y se intenta minimizar los riesgos relacionados con el conflicto de manera que la asistencia para el desarrollo “no cause ningún daño”.
- **Trabajo sobre el fondo del conflicto:** se trata de manera conciente de crear políticas y programas

dirigidos principalmente a la prevención, el manejo o resolución de los conflictos.

En años recientes, los actores de desarrollo han trabajado cada vez más dentro del conflicto y sobre el fondo de éste, a diferencia del pasado cuando se evitaba trabajar con países en conflicto o se ignoraba la dinámica del conflicto, y por lo tanto, se exacerbaban de forma inadvertida las tensiones o no se aprovechaban las oportunidades para mitigar o resolver los conflictos.

2.2.2 Fases del conflicto

Para poder ser sensible al conflicto, es necesario no sólo tener conciencia de la situación de conflicto actual sino también estar conciente de la manera en que dicha situación puede cambiar. En estas circunstancias, es fundamental conocer a cabalidad el contexto local y planificar con cuidado las acciones tomando en cuenta los posibles resultados o escenarios que puedan surgir a posteriori (recuadro 7). El conflicto se

⁴⁵ Anderson 1999.

puede ver como un ciclo y en los entornos de conflicto siempre existe una alta probabilidad de volver a la violencia.⁴⁶ Por otra parte, es posible que persistan secuelas de violencia durante las primeras fases del período post-conflicto. Los donantes deben estar concientes de que ellos mismos no son neutrales, por lo que deben prestar la debida atención a la seguridad del personal y a los riesgos que puedan correr.

2.3 Análisis de la situación

Se han creado varias herramientas para ayudar a los actores de desarrollo a comprender la dinámica social, política, económica y de seguridad del conflicto (recuadro 8). El conocimiento local y la información sobre el contexto son cruciales para comprender todos estos aspectos.

El análisis de los conflictos por lo general requiere (i) considerar la dinámica social, política, económica y de seguridad del conflicto; (ii) determinar los actores del conflicto y sus relaciones; (iii) comprender la evolución de la dinámica del conflicto. El análisis también implica determinar cuáles son las respuestas actuales que están en ejecución y las que se planean ejecutar más adelante, además de contribuir con la creación de estrategias y de alternativas para abordar el conflicto. Las metodologías de análisis de conflictos tienen diferentes enfoques. Muchas de ellas se centran principalmente en la situación política.⁴⁷ Las metodologías con una perspectiva económica a menudo tienen un enfoque sectorial, como pueden ser los efectos macroeconómicos del conflicto y los posibles riesgos para la inversión;⁴⁸ o el impacto del conflicto en el sustento de los individuos y en los hogares.⁴⁹ El enfoque de la herramienta de análisis depende de los intereses de la organización y de los investigadores que la elaboran, pero la gama de herramientas que existen revelan que se pueden abordar una amplia gama de intereses.

La variedad de herramientas disponibles permite aplicar diferentes enfoques de análisis y abordar diversos intereses. No obstante, esa variedad también significa que no todas las organizaciones tienen la misma óptica en el momento de abordar

Recuadro 8. Herramientas para el análisis de las situaciones de conflicto y post-conflicto

- Clingendael. *Stability Assessment Framework* (van der Goor y Vergestern 2000)
- GTZ/BMZ. *Peace and Conflict Assessment* (Bagwitz *et al* 2008, 30ff, basado en Paffenholz y Reychler 2007)
- DFID. *Conducting Conflict Assessments* (DFID 2002)
- IDRC. *Peace and Conflict Impact Assessment* (Bush 1998)
- International Alert. *Conflict Analysis System* (IA 2004c)
- Sida. *Eight-Step Strategic Conflict Analysis* (Sida 2006)
- ODI. *Livelihoods Assessment Approaches in SCCPI* (Jaspers y Shoham 2002)
- PNUD/UNDG/Banco Mundial. *Post Conflict Needs Assessment* (PNUD 2007; Kievelitz *et al* 2004)
- Pacto Mundial de las Naciones Unidas. *Conflict Impact Assessment* (UNGC 2002)
- USAID. *Conducting a Conflict Assessment* (USAID 2004)
- Banco Mundial. *The Conflict Analysis Framework* (Banco Mundial 2002)

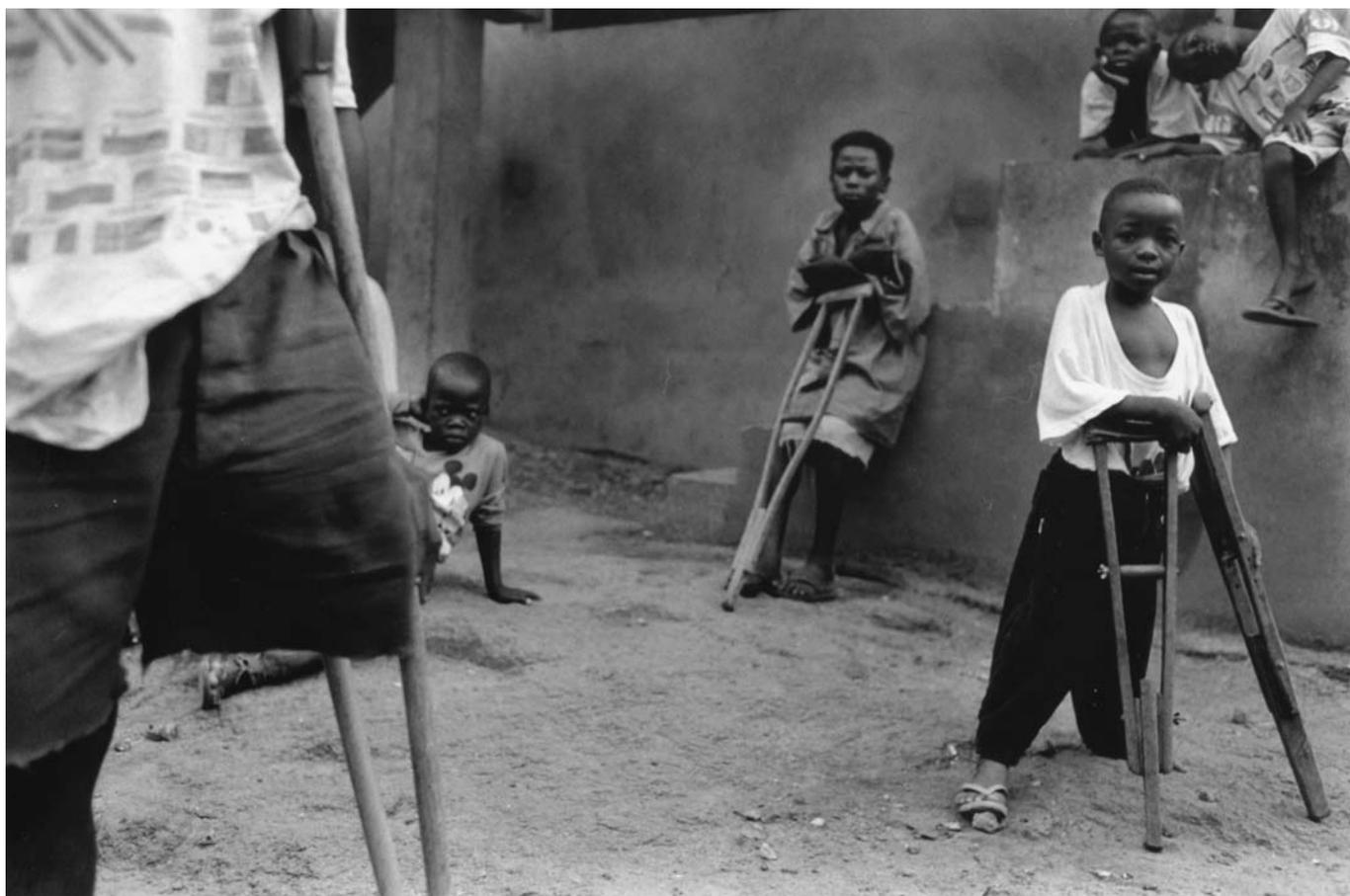
una misma situación de post-conflicto. La coordinación entre las organizaciones de ayuda humanitaria y de desarrollo, así como entre las diferentes entidades de desarrollo, se facilitaría de manera significativa si éstas contaran con un marco común de referencia para realizar los análisis de los conflictos antes de las intervenciones. Esta coordinación contribuiría a determinar y establecer metas y planes de acción conjuntos. Existen, por lo tanto, oportunidades para reconciliar las distintas herramientas de análisis, o bien, para lograr el consenso respecto a una herramienta de análisis universal, lo cual podría llegar a convertirse en uno de los temas centrales de los esfuerzos futuros de coordinación entre las diferentes organizaciones.

⁴⁶ DFID 2006.

⁴⁷ E.j. Bagwitz *et al* 2008, 30ff; Gündüz y Klein 2008, 3ff; IA 2004c; SaferWorld 2004; Sida 2006.

⁴⁸ E.j. Banfield y Tripathi 2006, 9ff; ONU GC 2002.

⁴⁹ E.j. Abdelnour *et al* 2008; Jaspers y Shoham 2002; USAID 2005.



© OIT/Voeten

Sin embargo, cuando se realizan análisis de conflicto, los distintos donantes pueden llegar a un acuerdo sobre la metodología que se habrá de utilizar para luego adaptarla con base en los requerimientos específicos del estudio en cuestión. No es posible comprender la forma en que se puede brindar apoyo al desarrollo del sector privado en un entorno post-conflicto al menos que el análisis de cada conflicto se ajuste a la situación que se está abordando. Los análisis deben contemplar una variedad de factores, incluidos los aspectos económicos, políticos, socio-culturales y de seguridad. Es recomendable que en el equipo de análisis de un conflicto participe no sólo un especialista de desarrollo del sector privado sino también científicos socio-políticos, así como especialistas técnicos y expertos de los países.

Recuadro 9. Recomendaciones para los análisis de conflictos

- Reconciliar las diferentes herramientas de análisis o elaborar un marco de referencia común para el análisis.
- Adaptar las metodologías a las situaciones y aspectos específicos.
- Cerciorarse de que tanto especialistas en materia del desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto como especialistas en materia de conflicto participen en el proceso de análisis.

Capítulo 3: Cooperación Post-Conflicto

Socios, Partes Interesadas y Actores en las Situaciones de Post-Conflicto

3.1 Introducción

3.1.1 Principio y práctica

Las situaciones de post-conflicto se caracterizan por provocar diferentes tipos de fragmentación: social, política y económica. Esto se debe a que la guerra deja inoperantes los canales de comunicación entre las personas y, por lo tanto, causa la ruptura de las conexiones entre los individuos y los grupos, además de erosionar las redes sociales. Los conflictos acaban con la cooperación, por lo que ésta debería ser uno de los aspectos principales del desarrollo en situaciones de post-conflicto.

La fragmentación que caracteriza a las situaciones de post-conflicto resulta más evidente por la variedad de actores y partes interesadas que participan en los procesos de reconstrucción. No sólo participan miembros de la comunidad de desarrollo sino también es probable que haya otros tipos de actores y partes interesadas, entre los que cabe señalar a los trabajadores de ayuda humanitaria, el estado post-conflicto, los grupos comunitarios y la población en general afectada por el conflicto, el sector privado local, las fuerzas militares internacionales, y los grupos armados locales.

La gama de partes interesadas que participan en una situación de post-conflicto es por tanto muy amplia y puede incluir actores que no son considerados tradicionalmente como socios de desarrollo. Sin embargo, es importante que los donantes traten de involucrarlos de alguna manera en el proceso.

El principio del trabajo conjunto es muy importante en las situaciones de post-conflicto, no sólo por su valor simbólico sino también por su valor práctico.

La fragmentación de un entorno post-conflicto significa que el trabajo individual resulta menos efectivo que el trabajo conjunto con diferentes socios. Es probable que el conocimiento y la

información del contexto local tengan que recabarse de distintas fuentes dispersas, lo que significa que la investigación y planificación coordinadas producen mejores resultados. De igual forma, en vista de que las condiciones varían según las diferentes localidades, es necesario que los programas también sean diversos. Por último, cabe señalar que la coordinación de recursos contribuye a sobrellevar los aspectos prácticos de acción en un entorno fragmentado y a lograr una ejecución más eficaz. El trabajo conjunto con una amplia gama de socios y actores en una situación de post-conflicto debe convertirse tanto en un principio como en un aspecto práctico de las acciones post-conflicto.⁵⁰

En el presente capítulo se analiza la cooperación entre donantes en el ámbito del desarrollo del sector privado y se presentan diferentes tipos de organización que se pueden dar entre los actores de ayuda humanitaria, el gobierno central y local, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), el sector privado local, las empresas transnacionales, el ejército. Además se discute la forma en que se puede lograr la coordinación entre los diferentes donantes.

3.1.2 Factores que obstaculizan la cooperación

En la práctica, el trabajo conjunto nunca resulta fácil. En las situaciones de post-conflicto, parte del problema en el ámbito de la cooperación se debe a la falta de consenso respecto a lo que constituye la mejor práctica. Las agencias todavía están en una fase de experimentación a lo interno de sus organizaciones y están desarrollando su propia capacidad para hacer frente a los entornos post-conflicto, por lo que es lógico que haya dificultades para organizar con eficacia la cooperación interinstitucional. Los diferentes donantes apenas están comenzando a elaborar directrices internas o manuales de prácticas idóneas para los programas post-conflicto, y algunas de

⁵⁰ Nelson 2000, 49; Specker 2008a, 3.

Recuadro 10. Directrices internas recién creadas y en proceso de elaboración por parte de los donantes

- Octubre 2007, USAID: *A Guide to Economic Growth in Post-Conflict Countries*
- Mayo 2008, GTZ: *Private Sector Development in (Post-)Conflict Situations*
- Mayo 2008, ONU: *Documento de política para todo el sistema de las Naciones Unidas acerca de la creación de empleo, la generación de ingresos y la reinserción en situaciones posteriores a los conflictos*
- En proceso de elaboración, Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos: *Economic Development in Fragile Environments*
- En proceso de elaboración, Unidad de Estabilización del Reino Unido: *Stabilisation through Economic Initiatives and Private Sector Development*

estas publicaciones aún se encuentran en proceso de elaboración (Recuadro 10). Por lo tanto, es de esperar que en los próximos años las organizaciones donantes no sólo desarrollen políticas más coherentes sino que también sean más consecuentes en sus enfoques a lo interno de sus instituciones. Una vez que esto ocurra, la cooperación con los socios externos resultará mucho más fácil.

Desafortunadamente, esto no resolverá las diferencias de opinión que están comenzando a surgir. Uno de los puntos de disensión que ya resulta evidente es la tendencia que existe en cuanto a los enfoques. Por una parte, hay donantes que prefieren adoptar enfoques destinados a fomentar el crecimiento económico, mientras que otros prefieren enfoques dirigidos a ejecutar intervenciones directas. Este debate se analizará con mayor profundidad en el Capítulo 4. La acción coordinada se dificulta por las diferencias de opinión que existen dentro de la comunidad de donantes

⁵¹ Barakat y Chard 2005.

⁵² de Souza *et al* 2003; Harris y Lewer 2002; Lange y Quinn 2003; Longley *et al* 2007b; Saperstein y Campbell 2008, 1; Thompson y Bell 2007, 20ff.

⁵³ Jacobs 2008; Sperling *et al* 2004; SEEP 2007, 22ff.

⁵⁴ de Souza *et al* 2004; Harris y Lewer 2002; Lange y Quinn 2003; Longley *et al* 2007; Saperstein y Campbell 2008, 1; Thompson y Bell 2007, 20ff.

respecto a qué es lo que se debe hacer exactamente, y cómo y cuándo se debe hacer. Además, es probable que los donantes tengan diferentes enfoques políticos, lo cual puede incidir, por ejemplo, en su capacidad de trabajar con cualquiera de las partes del conflicto.

3.2 Ayuda humanitaria y desarrollo

Los enfoques tradicionales han hecho una distinción entre la “ayuda humanitaria” y el “desarrollo económico”.⁵¹ La distinción se hace con base en una secuencia cronológica de las acciones en donde la ayuda humanitaria se enfoca en el periodo inmediato posterior a la crisis y las acciones de desarrollo se incorporan más tarde en forma gradual. La diferencia también se sustenta en las metas de los donantes, ya que la ayuda humanitaria está dirigida a mitigar las necesidades inmediatas y el desarrollo se enfoca en la recuperación a futuro. Por último, la ayuda humanitaria por lo general implica actividades que difieren de las acciones de desarrollo que a menudo consisten en distribuciones masivas de alimentos y suministros.⁵²

Sin embargo, durante los últimos años, los actores de desarrollo y de ayuda humanitaria han comenzado a trabajar sobre la base de un mayor consenso. En la actualidad se reconoce que la labor que se debe realizar va más allá de la distribución de ayuda humanitaria, y que la recuperación temprana de la economía y la construcción de la paz pueden comenzar en la fase humanitaria.⁵³

Como se mencionó anteriormente, los factores económicos pueden contribuir a promover los conflictos violentos y a desestabilizar la paz. Aunque dichos factores se deben considerar en todos los contextos posteriores a las crisis, resulta de particular importancia tomarlos en consideración en situaciones post-conflicto. Por consiguiente, la ayuda humanitaria post-conflicto debe siempre contemplar desde el inicio el desarrollo del sector privado de la misma forma en que el desarrollo del sector privado debe contemplar la ayuda humanitaria.⁵⁴

Recuadro 11. Ayuda humanitaria integrada al mercado

Compras para el Progreso (P4P) in Uganda

El programa de Compras para el Progreso (P4P, por sus siglas en inglés) es una nueva iniciativa lanzada por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el cual se encuentra en su etapa experimental en Burkina Faso, Malawi, Mali, Mozambique y Uganda. Si estos programas piloto resultan efectivos, se planea ejecutar una segunda fase de programas piloto en Etiopía, Kenya, Malawi, Ruanda, Tanzania y Zambia.

El PMA lanzó un primer programa de compras locales en Uganda en 1991. A partir de 2005, el PMA estableció la meta de procurar el abastecimiento local del 40% de los alimentos básicos y también procuró comprar el 10% de estos suministros a los agricultores de bajos ingresos. Sin embargo, para el año 2005, este último objetivo no se había alcanzado, ya que los productos provenientes de asociaciones de agricultores y de grupos de cooperativas representaban tan sólo el 4.7% de los productos adquiridos a nivel local. El restante 95.3% fue suministrado por un pequeño grupo de medianos y grandes productores. El proceso de licitación, que favoreció a los proveedores que disponían de existencias inmediatas, fue considerado como uno de los obstáculos principales que impidieron que los agricultores de bajos ingresos se beneficiaran de las compras locales del PMA.

La iniciativa Compras para el Progreso (P4P) tiene como objetivo abordar este problema para tratar de involucrar de forma directa a las cooperativas y asociaciones de agricultores. La estructura de los contratos de suministro y el proceso de licitación ha sido reconsiderada de manera que se puedan ofrecer contratos a largo plazo a los agricultores de bajos ingresos. Estos contratos pretenden garantizar un nivel de estabilidad a los productores más vulnerables y se espera que también contribuyan a fomentar la inversión.

References: Donovan *et al* 2006; Walker *et al* 2005; Wandschneider and Hodges 2005; WFP 2008.
Additional comments from: David Rinck

3.2.1 Ayuda humanitaria integrada al mercado (MIR, por sus siglas en inglés)

Una de las áreas principales en la que los actores humanitarios y del desarrollo del sector privado pueden coordinar esfuerzos es la ayuda humanitaria integrada al mercado. Si bien las intervenciones de distribución son muy necesarias en la etapa inmediata posterior al conflicto, cuando se ejecutan estas actividades sin tomar en consideración el desarrollo se corre el riesgo de distorsionar los mercados locales y de perjudicar al sector privado existente. Esta situación podría llegar a crear con el tiempo una cultura de dependencia de la ayuda humanitaria.

Como mínimo, se debe procurar que la ayuda humanitaria sea sensible a los mercados con el fin de evitar cualquier distorsión y de actuar en torno a los sistemas sociales y económicos existentes.⁵⁵ Por consiguiente, la ayuda humanitaria debe estar

“integrada al mercado”. Sin embargo, lo ideal es que la ayuda humanitaria se pueda utilizar con eficacia para promover el desarrollo del mercado aprovechando el sector privado local y cualquier red de distribución que aún esté en funcionamiento.⁵⁶ Tanto las estrategias de compras como de distribución se deben formular tomando en cuenta los mercados locales y las metas de desarrollo. (Recuadro 11).

3.2.2 Transición de la ayuda humanitaria al desarrollo

Sin importar el grado de coordinación en que trabajen los actores de ayuda humanitaria y de desarrollo, siempre habrá diferencias entre ellos. Durante la fase post-conflicto inmediata, las inquietudes humanitarias son más apremiantes que en las fases post-conflicto posteriores. Sin embargo, los programas durante la fase inicial se deben hacer tomando en cuenta las fases posteriores, y se

⁵⁵ McVay 2005, 6; Sperling *et al* 2004.

⁵⁶ Blum 2008; Miehlbradt y McVay 2006, 66ff; SEEP 2007; SEEP 2008; Walker *et al* 2005.

Recuadro 12. Ayuda humanitaria y desarrollo

Se deben integrar los principios de desarrollo en la ayuda humanitaria tomando en consideración:

- Las compras – ¿Qué se está suministrando?
- Las compras – ¿De dónde se están obteniendo los suministros?
- Distribución – ¿Dónde se están distribuyendo los suministros?
- Distribución – ¿Cómo se están haciendo llegar ahí?

Recuadro 13. Tendencias a futuro para realizar las transiciones

- ¿Cuándo se deben iniciar los programas de desarrollo del sector privado?
- ¿De qué manera se puede hacer la transición práctica entre la ayuda humanitaria y el desarrollo?
- ¿De qué manera se puede hacer la transición entre la ayuda humanitaria y los programas para el desarrollo?

pueden ejecutar de manera simultánea varios elementos de los programas, poniendo mayor énfasis en aquellos elementos que tengan mayor relevancia en los diferentes momentos del proceso.⁵⁷ No obstante, siempre habrá momentos de transición entre estas fases o momentos de énfasis de ciertos elementos. Todavía no se sabe a ciencia cierta cómo se deben llevar a cabo estas transiciones. Es probable que impliquen cambios en el personal y en los diferentes sistemas de financiamiento.

El punto inicial de inserción de los programas de desarrollo del sector privado en la situación de

post-conflicto es también un tema de discusión. En la actualidad se reconoce que los asuntos relacionados con el desarrollo del sector privado se deben integrar a los esfuerzos de ayuda humanitaria desde el inicio, incluso antes de que se logre un acuerdo de paz o durante períodos activos de conflicto. Sin embargo, aún existe incertidumbre respecto al momento apropiado en que se deben introducir los programas dirigidos específicamente a promover el desarrollo del sector privado. Los resultados iniciales de las investigaciones actuales sobre el tema sugieren que existe una amplia esfera de acción para integrar la planificación económica en la negociación de los acuerdos de paz.⁵⁸

3.3 Actores gubernamentales

Por lo general, es preferible trabajar con el sector privado en los entornos post-conflicto en vista de la fragilidad del estado y de la importancia que tiene el consenso después de un conflicto. Algunos aspectos del desarrollo del sector privado, como la reforma del entorno empresarial propicio, requieren de un alto nivel de cooperación por parte del gobierno anfitrión. Por el contrario, hay otros aspectos como el desarrollo de las cadenas de valor que requieren asociarse principalmente con el sector privado. Sin embargo, lo más recomendable es que los donantes tengan relaciones estrechas con los gobiernos post-conflicto y que los mantengan no sólo informados sino también involucrados de lleno en todos los aspectos de los programas del DSP; sin embargo, esto resulta a menudo más fácil en la teoría que en la práctica. Como ya se mencionó, los gobiernos centrales suelen ser frágiles e ineficientes en situaciones de post-conflicto, ya que las estructuras estatales carecen de autoridad y tienen una limitada capacidad práctica de ejecución. Es un hecho que no siempre es posible que un gobierno post-conflicto esté enterado por completo del trabajo relacionado con el desarrollo del sector privado y mucho menos que participe en él.

No obstante, siempre es probable que en un contexto de post-conflicto surjan una serie de iniciativas apoyadas por los donantes que ayuden a los gobiernos a aumentar su capacidad, eficiencia y transparencia.⁵⁹ Existe por lo tanto la oportunidad de coordinar los programas de DSP con las intervenciones dirigidas a brindar apoyo al sector público, en particular aquellas intervenciones que

⁵⁷ p.ej. ONU 2008, 8ff.

⁵⁸ Clingendael 2008.

⁵⁹ Bagwitz *et al* 2008, 89.

tienen como objetivo ayudar a los gobiernos post-conflicto a crear un clima positivo de inversión y a fomentar el crecimiento económico. Estos proyectos se ubican dentro de ambas categorías y fomentan el desarrollo del sector privado a la vez que promueven la reconstrucción nacional e incrementan la capacidad estatal.

Después de una guerra, en particular las guerras prolongadas, la administración estatal puede llegar a verse afectada por la corrupción endémica, por los intereses creados muy poderosos y por el faccionalismo. Además, es posible que el mismo gobierno haya sido uno de los actores del conflicto. Resulta menos atractivo involucrar al gobierno en el desarrollo del sector privado cuando hay muchas secuelas de resentimiento después de que se alcanza la paz oficial, o cuando un régimen post-conflicto adopta características represivas. Sin embargo, los estudios han demostrado que la desvinculación total con los gobiernos no es una estrategia efectiva cuando se pretende fomentar el cambio institucional.⁶⁰ En este sentido ha resultado más efectivo modificar la forma y el tipo de vinculación con los gobiernos para luego utilizarlo en forma dinámica en beneficio del cambio

Recuadro 14. Integración del sector público en los programas de desarrollo del sector privado

Si la participación activa no es posible debido a problemas relacionados con la capacidad estatal:

- los estados deben al menos estar muy concientes de los programas de desarrollo del sector privado, y
- el aumento de la participación del gobierno en el desarrollo del sector privado se puede integrar al desarrollo del sector público.

Cuando la integración del sector público no es deseable por razones éticas:

- se deben mantener abiertos los canales de comunicación,
- pero se debe evitar la injerencia directa del gobierno en los proyectos.

institucional.⁶¹ Como mínimo, debe haber canales abiertos de comunicación entre los gobiernos post-conflicto y los donantes respecto al desarrollo del sector privado (Recuadro 14). Sin embargo, los donantes deben contemplar la función que han desempeñado los gobiernos durante los conflictos en el momento de interactuar con ellos una vez que se inicia el restablecimiento de la paz.

3.3.1 Asociaciones Público-Privadas (APP)

El término “asociación público-privada” (APP) se utiliza con amplitud y abarca diferentes tipos de acuerdos de asociación (Recuadro 15). El socio “público” puede ser el gobierno del país anfitrión o un organismo donante; por su parte, el socio “privado” puede ser ya sea una empresa del país anfitrión o de un país donante, o bien, una empresa transnacional. Para evitar confusiones, el término “asociación público-privada” se utilizará en el presente documento sólo para referirse a las asociaciones entre los gobiernos post-conflicto y el sector privado (ya sea a nivel local o mundial).

Una de las situaciones más comunes en las que las asociaciones público-privadas pueden resultar útiles en un escenario de post-conflicto consiste en prestar servicios que por lo general son brindados por el estado. Es común que los estados post-conflicto no puedan cumplir muchas de las funciones que desempeñan durante tiempos de paz, y hay algunos estados que incluso no tienen la disposición de cumplir con esas funciones aun cuando tengan la posibilidad de ejecutarlas. Por consiguiente, cuando existe una brecha en los servicios que presta el gobierno central, el sector privado tiene la oportunidad de cerrar esta brecha.⁶² El sector privado puede garantizar con eficacia la prestación tanto de los servicios básicos -como la atención de la salud, el agua, la electricidad y la infraestructura para el transporte- así como otros servicios como la bolsa de trabajo, los servicios financieros, entre otros. Hay quienes muestran inquietud por el hecho de que la prestación de servicios privados puede deteriorar la legitimidad del gobierno, sobre todo en lo que respecta a la prestación de servicios básicos, ya que es en este ámbito en donde la presencia o ausencia del estado resulta más evidente.

Es por esto que, por lo general, se prefiere que el estado continúe participando de alguna manera en la prestación de servicios básicos sin importar cuán

⁶⁰ Browne 2006; Buira 2003; Killick 2997.

⁶¹ Browne 2007, 21-2.

⁶² OCDE/DAC 2007, 4; Schwartz *et al* 2004.

Recuadro 15. Diferentes tipos de asociaciones público-privadas (APP)

Opciones de asociación:

- Gobierno anfitrión + empresas del país anfitrión
- Gobierno anfitrión + empresas transnacionales/empresas del país donante
- Donantes + empresas del país anfitrión

Configuraciones de las funciones:

- Financiamiento público para un contrato privado
- Financiamiento privado para un contrato público

limitada sea su contribución. En este sentido, es importante trabajar en coordinación con el sector público para lo cual se recomienda establecer asociaciones público-privadas. Estas asociaciones contribuyen a satisfacer tres necesidades vitales durante las situaciones de post-conflicto: la prestación de servicios públicos, el crecimiento del sector local privado y el mantenimiento del sentido de legitimidad del estado.

Sin embargo, es probable que resulte difícil establecer una asociación público-privada en una situación de post-conflicto en la que el estado participe en condiciones de desigualdad por ser demasiado frágil, en cuyo caso los donantes pueden asumir las funciones del estado en dicha relación. Esta función contempla dos aspectos. Por una parte, los donantes podrían actuar como garantes en vez del estado, en cuyo caso asumen los riesgos correspondientes en situaciones inestables a la vez que garantizan la seguridad. Por otra parte, es posible que los donantes tengan que proteger los intereses del propio estado cuando éste no tiene la capacidad de hacerlo por sí mismo.⁶³

Existe una amplia gama de opciones para los donantes que pretenden proteger los intereses del estado en el marco de una asociación público-privada (Recuadro 16). La primera opción consiste en reservar las potestades normativas y de concesión de licencias. Además, se pueden

incorporar cláusulas en los acuerdos de licitaciones que establezcan un plazo fijo para que el sector privado preste los servicios correspondientes y que permitan al gobierno reasumir posteriormente la responsabilidad por dichos servicios. En ambas opciones, las condiciones de prestación de servicios del sector privado permiten que el estado retenga algún grado de control práctico y de autoridad simbólica. La confianza pública es un bien muy frágil que se puede ganar o perder de manera muy rápida. Por lo tanto, es importante que la población perciba que el estado está desempeñando algún tipo de función en la prestación de servicios, aun cuando su participación tenga una influencia muy limitada en la práctica.

Sin embargo, no siempre se puede garantizar que las asociaciones público-privadas funcionen eficazmente, sin importar los esfuerzos que en ese sentido haga un organismo donante. Cuando sea necesario privatizar los servicios por completo, es recomendable hacer la privatización en forma gradual y no de una sola vez.⁶⁴ Aunque los esquemas de privatización no se encuentren dentro de la competencia inmediata del DSP, en ellos se debe contemplar el sector privado local siempre que sea posible y los esquemas se deben ejecutar de manera que sean sensibles al conflicto y al mercado.

Recuadro 16. Autoridad del Estado y proveedores del sector privado

- Se recomienda establecer asociaciones público-privadas en vez de optar por procesos de privatización de gran escala.
- Cuando se decida privatizar los intereses del Estado, la privatización se debe hacer en forma gradual y por etapas. Nunca se debe hacer de una sola vez.
- Se debe asegurar que el Estado retenga sus potestades normativas.
- Se deben establecer períodos de licitación definidos en cuanto a la prestación de servicios de manera que el Estado pueda reasumir el control de los mismos posteriormente.
- Se debe asegurar que algún representante del gobierno participe en el proceso y que su participación resulte *evidente* para la ciudadanía.

⁶³ Bagwitz *et al* 2008, 130-1; Hartman 2006.

⁶⁴ Kimonyo y Ntiranyibagya 2007, 42.

3.3.2 El gobierno local y nacional

Los diferentes niveles gubernamentales pueden confundir aún más los esfuerzos de cooperación entre los donantes y el sector público en el ámbito del DSP. Durante las fases posteriores inmediatas a un conflicto, es probable que las estructuras gubernamentales no sean claras. Asimismo, debe transcurrir un tiempo prudencial para determinar con certeza la figura del sector público incluso después de que se ha firmado un acuerdo oficial de paz. Siempre persistirán algunos problemas aun cuando se logren definir los diferentes niveles del gobierno local, provincial y nacional.

No siempre existe una estrecha relación entre los diferentes niveles gubernamentales cuando hay secuelas de hostilidad entre los diferentes grupos después de un conflicto, lo cual se manifiesta en la consolidación de varios niveles administrativos y obstaculiza la cooperación entre ellos. Por otra parte, es probable que surjan dificultades prácticas en la comunicación a nivel provincial y que se dé una duplicación de funciones y responsabilidades.

Por lo tanto, desde una óptica práctica y para poder fomentar la construcción de la paz, los donantes deben tomar en consideración no sólo los gobiernos a nivel local y provincial sino también nacional. También es recomendable que adopten un papel dinámico orientado a promover un mayor diálogo entre los diferentes niveles gubernamentales. Los proyectos basados en localidades específicas pueden servir como centros comunes de enlace y focos de colaboración.⁶⁵

3.3.3 La vaga distinción entre el ámbito público y privado

En muchos países en desarrollo, y en una gran cantidad de estados post-conflicto en particular, no siempre resulta evidente la línea divisoria que delimita el sector público del privado. Las figuras públicas y los funcionarios estatales a menudo tienen fuertes intereses en las empresas privadas, lo cual incide de manera significativa en la forma en que operan ambos sectores. Durante el transcurso del conflicto, los dirigentes militares suelen tomar el control de los recursos económicos, quienes rara vez renuncian a ese control después de que se logra un acuerdo formal de paz. Los mismos dirigentes militares muchas veces tienen intereses creados en los gobiernos de

posguerra, lo cual impide, de manera casi inevitable, distinguir con claridad entre los intereses públicos y privados en una situación de post-conflicto.⁶⁶ Desde el recién derrocamiento del imperio empresarial del rey Gyanendra en Nepal⁶⁷ hasta el control de las minas de diamantes por parte de la milicia en Sierra Leona,⁶⁸ es común que todos los actores que estén involucrados en un conflicto tengan intereses empresariales importantes al mismo tiempo.

Es muy poco lo que los donantes pueden hacer al respecto en la práctica. El primer paso importante para abordar esta situación consiste en tomar conciencia de cualquier conflicto de intereses que pueda existir. Cuando se hacen análisis de conflictos, es importante que los donantes investiguen los antecedentes de las principales figuras políticas y económicas involucradas con el fin de determinar cualquier superposición de intereses que pueda existir entre el sector público y el privado. Otra acción práctica en este sentido consiste en eliminar los monopolios en los sectores clave y en fomentar la competencia libre y abierta.

Recuadro 17. Figuras públicas e intereses privados

Es recomendable:

- determinar cualquier superposición entre los intereses públicos y privados;
- romper los monopolios en los sectores clave;
- promover la competencia;
- trabajar con las pequeñas y medianas empresas así como con las empresas grandes locales.

3.4 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

En el período inmediato posterior a un conflicto, son pocas las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que operan con normalidad, por lo que es probable que no sean los socios más

⁶⁵ Brinkerhoff 2006, 5.

⁶⁶ Browne 2007, 8; Crilly 2008; Grosse-Kettler 2004.

⁶⁷ McDougall 2007.

⁶⁸ Bennet 2001, 6.

convenientes para los donantes que deseen intervenir en un entorno post-conflicto. Sin embargo, estos grupos pueden hacer muchos aportes que resulten beneficiosos en situaciones de post-conflicto. Por ejemplo, pueden actuar como instituciones sociales alternativas en ausencia de un Estado confiable o efectivo y pueden sustituir al gobierno para contribuir con los programas cuando los donantes esperarían tener un socio estatal en otras circunstancias.⁶⁹ También pueden contribuir a fortalecer la paz mediante la reconstrucción de las relaciones sociales y de la sociedad civil.⁷⁰

Por lo tanto, se considera recomendable la opción de trabajar con las ONG y OSC en los contextos de post-conflicto. Sin embargo, esta opción no siempre es posible durante las fases inmediatas al restablecimiento de la paz. No obstante, los términos “ONG” y “OSC” son muy amplios e incluyen una amplia gama de organizaciones. La principal diferencia que se debe tomar en cuenta es la que existe entre las organizaciones locales propias del país post-conflicto y las organizaciones no gubernamentales internacionales más grandes.

3.4.1 ONG y OSC locales

Las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil locales suelen resultar ser socios apropiados en contextos de post-conflicto en vista de que están familiarizadas con la situación y el entorno. Dados los altos riesgos de seguridad y las dificultades prácticas que implican estas situaciones, los donantes rara vez tienen acceso para indagar detalles y obtener conocimientos locales después de un conflicto. Las organizaciones locales pueden brindar asesoría fundada sobre los programas y pueden proporcionar conocimientos mucho más amplios del ámbito local que los que podrían obtenerse de otras fuentes.

No obstante, esta idea puede generar preocupación cuando las ONG y las OSC están vinculadas con determinados grupos de la sociedad o con determinadas partes de un conflicto. El asociarse con una organización que tenga una base amplia y que no sea inclusiva puede considerarse como una acción parcializada mediante la cual se “toma partido” a favor de alguna de las partes, lo cual puede perjudicar la paz duradera.

Las organizaciones locales de la sociedad civil, en particular las asociaciones comunitarias y empresariales, también constituyen buenos socios a nivel local. El trabajar con estos grupos representa una manera efectiva de involucrar a las comunidades en los proyectos y de garantizar que los programas contemplen las necesidades y opiniones de las personas más afectadas. Además, estos grupos a menudo contribuyen con los esfuerzos de reconciliación y construcción de la paz, y los donantes pueden potenciar aún más esta función de construcción de paz promoviendo la transparencia y el establecimiento de una base participativa más amplia. Por lo tanto, se recomienda involucrar a las organizaciones de la sociedad en la dinámica del entorno post-conflicto.⁷¹

Sin embargo, estos grupos son muy susceptibles de ser dispersados durante el conflicto, y por lo tanto, en algunos casos, la reunificación de dichos grupos puede convertirse en una etapa inicial de los programas de intervención (Capítulo 4.2.2). Por otra parte, la participación de algunos de estos grupos se puede ver limitada por diferencias sociales como el rango social o el grupo étnico al que pertenecen. En estos casos, cuando se trabaja con estos grupos, es probable que se contribuya a profundizar las divisiones que existen entre ellos dentro de la sociedad. Por consiguiente, es importante que los donantes consideren en primera instancia si las organizaciones de la sociedad civil cuentan con una amplia base de afiliación.

Las ONG locales pueden ser una fuente importante de información local detallada y es probable que tengan una mayor capacidad de alcanzar las metas de manera más efectiva que los actores externos.⁷² Por otra parte, el apoyo a estas organizaciones contribuye a evitar el “éxodo intelectual” de un país post-conflicto, ya que estas organizaciones pueden brindar empleo a trabajadores que cuentan con formación educativa. Otra posible ventaja que tiene el establecimiento de asociaciones con las ONG locales consiste en el apoyo que éstas pueden recibir de las comunidades de las diásporas. Las diásporas pueden contribuir de forma significativa con el desarrollo por medio de remesas,⁷³ las cuales son a menudo canalizadas por medio de las ONG locales. No obstante, las ONG locales no siempre están dispuestas a trabajar en favor del desarrollo

⁶⁹ Anand 2005, 11; Barakat y Chard 2005, `179ff; OCDE/DAC 2007, 4; Schafer 2002, 20ff; USAID 2005.

⁷⁰ Parnell 2001, 16ff.

⁷¹ Parnell 2001.

⁷² Banfield y Champain 2004, 19; Harris y Lewer 2002; Seddon y Hussein 2002, 47.

⁷³ Weiss Fagen 2007. Dado que las remesas no son una solución a largo plazo, su utilidad es limitada.

Recuadro 18. Entes donantes y organizaciones no gubernamentales internacionales

Sida y el CRI en el norte de Uganda

Sida está trabajando actualmente en el norte de Uganda junto con el Comité Internacional de Rescate (CIR), los cuales han organizado en forma conjunta el proyecto: *“Promoción del sector privado para el crecimiento económico y la recuperación del norte de Uganda”*. Sida proporciona los fondos y otros tipos de apoyo en su calidad de único donante y el CIR coordina las actividades sobre el terreno. El proyecto, que está enfocado en el Distrito de Kitgum y permanecerá en ejecución desde 2007 hasta 2009, tiene como objetivo ayudar a los desplazados internos y a los repatriados para que tengan acceso a las oportunidades económicas dentro de las comunidades más amplias en las que viven. El proyecto se ejecuta en diferentes ámbitos, ya que por medio de él se brinda capacitación a los beneficiarios en agronomía y se dota de destrezas empresariales a las personas vulnerables. Además, se proporciona microfinanciamiento mediante las Asociaciones Comunitarias de Préstamos y Ahorros (VSLAs, por sus siglas en inglés), y se brinda apoyo para establecer vinculaciones con el mercado más equitativas entre los agricultores y las empresas del sector privado que compran sus productos agrícolas. De esta manera, el proyecto pretende construir una economía rural más fuerte en el Distrito de Kitgum sobre la base de comunidades integradas y encadenamientos efectivos con el mercado.

Referencias: IRC 2007; Selin 2006; Selin y Heijne 2007; Sida 2008.

del sector privado, lo cual puede limitar el alcance de su participación como socios. Sin embargo, no cabe duda de que los beneficios de trabajar con las ONG locales son muy significativos cuando existe la posibilidad de hacerlo.

3.4.2 Organizaciones no gubernamentales internacionales

Hasta hace poco, las organizaciones internacionales y de beneficencia han evitado por lo general vincularse con el desarrollo del sector privado. Sin embargo, muchas de ellas cuentan con una amplia experiencia en el trabajo humanitario durante la etapa posterior inmediata a los desastres y las guerras. Existe un movimiento en algunas ONG internacionales que pretende vincular su labor con el desarrollo, en particular el desarrollo del sector privado. Como ejemplo de ello se puede citar a Oxfam, la cual actualmente está expandiendo sus programas de desarrollo del sector privado en varios países,⁷⁴ además de que ha contemplado tanto el desarrollo como la ayuda humanitaria en la situación de post-conflicto de Afganistán.⁷⁵ Otro ejemplo prominente es el de International Alert, la cual se especializa en actividades de construcción de la paz y está haciendo esfuerzos para contemplar

el desarrollo económico como uno de los aspectos centrales de la agenda de construcción de la paz.⁷⁶

Uno de los principales beneficios que representa el establecimiento de asociaciones con las ONG internacionales es la autonomía que tienen estas entidades de los gobiernos donantes, lo cual resulta más evidente en su capacidad de extender sus programas más allá de las fronteras de los países. Como se ya se ha mencionado, los conflictos a menudo traspasan las fronteras oficiales de los países afectados. Sin embargo, los donantes suelen circunscribir su financiamiento al ámbito que se encuentra dentro de las fronteras de los países, por lo que les resulta difícil patrocinar programas regionales o transfronterizos. Las ONG internacionales no tienen las mismas restricciones de financiamiento, por lo que los donantes podrían ampliar su ámbito geográfico de acción si coordinaran esfuerzos con estas organizaciones.

3.5 El sector privado local

Ya se ha hecho hincapié en el hecho de que la actividad del sector privado no se detiene a causa de los conflictos violentos, sino que cambia de

⁷⁴ Oxfam 2008a.

⁷⁵ Oxfam 2008b.

⁷⁶ Para mayor información, véase el [sitio web](#) de International Alert.

forma y estructura. Tal y como se discutió en el Capítulo 2.1.5., hay varias características recurrentes que surgen en los sectores privados post-conflicto. Las más notables son la informalidad y la presencia de fuertes elementos depredadores. Dada la naturaleza de la economía de los conflictos, el sector privado local constituye un actor importante en cualquier situación de post-conflicto, ya que este sector participa en forma dinámica en distintos niveles, desde el nivel microeconómico hasta el nivel macroeconómico, y su influencia puede ser negativa o positiva.

En pequeña escala, la informalidad del sector privado continuará como actividad empresarial de bajo nivel realizada por individuos y pequeños grupos. Esta situación se da hasta en las circunstancias más complejas. Por ejemplo, ya se ha comentado con amplitud sobre la existencia de sectores privados prósperos en los campamentos de refugiados.⁷⁷ A este nivel, los actores del sector privado pueden ser muy dinámicos y flexibles, pero también pueden enfrentar dificultades en el momento de intensificar sus actividades o de procurar la continuidad de su actividad empresarial a largo plazo. Las asociaciones empresariales (Capítulo 4.2.2) y las iniciativas de microfinanciamiento (Capítulo 4.2.4) constituyen dos formas mediante las cuales los donantes pueden coordinar acciones con los actores locales del sector privado.

El sector privado también desempeña un papel muy activo de mayor escala en las situaciones de post-conflicto. En muchos casos, los actores del sector privado que operan en mayor escala en entornos post-conflicto tendrán algún tipo de vinculación con los actores del conflicto, ya sea por medio de la provisión de suministros (los cuales pueden incluir bienes legítimos como alimentos, o bienes de guerra como armas), o por medio de la negociación de condiciones bajo las cuales pueden continuar la actividad empresarial. Esta situación no debería necesariamente impedir a los donantes trabajar con los actores del sector privado, pero al hacerlo, los donantes deben tener presente las posibles funciones que dichos actores puedan desempeñar en el conflicto.

Los actores del conflicto siempre estarán involucrados en gran medida en el sector privado, ya que es un hecho que, en todo conflicto, el equipo militar debe ser suministrado y las guerras deben ser financiadas. Además, es probable que los

individuos que conforman el gobierno post-conflicto tengan intereses en el sector privado (Sección 3.3.3). A un alto nivel como este, el sector privado local e internacional se fusionan, por lo que los donantes deben abordar a los actores del sector privado local de este nivel de una manera distinta a la que utilizan para abordar a los actores del sector privado de menor escala.

3.6 Empresas transnacionales (ETN)

3.6.1 El posible impacto de las empresas transnacionales

Las grandes empresas suelen tener intereses en las áreas afectadas por los conflictos o el post-conflicto, sobre todo cuando las regiones son ricas en recursos naturales. Las empresas transnacionales a menudo tienen la disposición de asumir riesgos en las regiones inestables y en los países frágiles con el fin de garantizar su acceso a los recursos como el petróleo, el gas y los diamantes.

El impacto que han tenido las actividades de las empresas transnacionales en dichas situaciones ha sido en general negativas, ya que han contribuido con las economías de guerra al convertirse en compradores constantes e incondicionales de los bienes que intensifican los conflictos. En muchos conflictos recientes, hay grupos que han luchado de manera intensa por obtener el control sobre los recursos naturales lucrativos con el fin de extraerlos utilizando trabajo forzado para luego utilizar el dinero obtenido de la venta de dichos recursos para financiar más acciones violentas. Como ejemplos cabe citar las reservas de petróleo en Sudán y las minas de diamantes en Sierra Leona.⁷⁸

Aun cuando no existan recursos naturales, las empresas transnacionales pueden tener un impacto negativo en una situación de post-conflicto. Hay países post-conflicto que ofrecen grandes mercados que tienen mucho potencial y fuerzas laborales que están poco reguladas por el estado. Estos aspectos pueden resultar atractivos para las empresas transnacionales, las cuales pueden llegar a negociar condiciones comerciales o de licitación favorables en función de sus intereses, así como gozar de privilegios económicos y exoneraciones fiscales.

Si bien es lógico pensar que el ingreso inmediato de inversión extranjera directa puede resultar muy

⁷⁷ Abdelnour *et al* 2008; Hammond 1999 y 2004; OIT 2006; Kibreab 2003; Kondylis 2006; Nourse 2004.

⁷⁸ Bennet 2001, 4-5.

Recuadro 19. Formas en que los donantes pueden ayudar a las empresas transnacionales

Conocimiento local:

- Antecedentes del conflicto
- Análisis del riesgo político y económico
- Sensibilidad al entorno social y cultural

Empleo:

- Bolsas de trabajo
- Políticas de contratación y despido sensibles al conflicto
- Condiciones laborales; salud y seguridad
- Capacitación y destrezas

Vinculaciones empresariales:

- Compra local de suministros e insumos
- Distribución local
- Interacción con el gobierno
- Asociaciones sectoriales

beneficioso en una situación de posguerra, las condiciones de dicha inversión pueden ser tan particulares que no beneficiarían al país a largo plazo. Si las empresas transnacionales no se integran dentro del sistema económico principal no contribuirán a fomentar un crecimiento económico generalizado y la introducción de una economía paralela en un país desestabilizado sólo contribuiría a aumentar la fragilidad del mismo. Asimismo, una economía paralela también podría atraer mano de obra calificada desviándola de la economía principal, además de crear desigualdades que pueden constituir la base para futuros resentimientos y conflictos.

Debido a este tipo de problemas, la comunidad donante se ha mostrado un tanto renuente a trabajar con las empresas transnacionales.⁷⁹ El enfoque lucrativo de estas empresas resulta con frecuencia incompatible con las metas de desarrollo, además de los desfases que existen entre la estructura y las culturas de ambos tipos de organizaciones.⁸⁰

⁷⁹ Böge *et al* 2006, 67.

⁸⁰ Banfield y Tripathi 2006, 5; Böge *et al* 2006, 9ff; Switzer y Ward 2004, 4ff.

⁸¹ Banfield *et al* 2003; Banfield 2007; Bennet 2001; Ruggie 2008; Shankelman 2007; UNGC 2008.

⁸² Banfield *et al* 2003; Banfield y Tripathi 2006; Bennet 2001; Switzer y Ward 2004.

⁸³ ONU 2008.

En la actualidad, se ha instado cada vez más a los donantes para que establezcan asociaciones con empresas transnacionales que tengan la capacidad de minimizar las repercusiones negativas en una situación de post-conflicto y de maximizar su impacto positivo.⁸¹ Aunque las empresas transnacionales no tienen la capacidad de generar muchos beneficios en una situación de post-conflicto, en el último decenio han surgido nuevas iniciativas que pretenden vincular a las organizaciones donantes con las grandes empresas. (Recuadro 19).⁸²

Es un hecho que una empresa transnacional puede generar las oportunidades de trabajo que se necesitan en una situación particular (Recuadro 20). La creación de trabajo es vital para la gran cantidad de personas que no tienen acceso a ingresos ni tienen un medio para procurar el sustento en el periodo inmediato a una guerra.⁸³ Mediante este mecanismo se puede brindar no sólo trabajo simple sino también capacitación. Además de los esquemas de empleo, las empresas transnacionales pueden estimular el desarrollo del sector privado más allá de la misma corporación. Las industrias de abastecimiento se pueden desarrollar en torno a las operaciones de una empresa transnacional y pueden surgir nuevas empresas como resultado del poder adquisitivo de la nueva fuerza laboral asalariada.

Por consiguiente, las empresas transnacionales tienen la capacidad de contribuir con el desarrollo y los donantes pueden trabajar con ellas en estas áreas (Recuadro 21). La coordinación de acciones con las empresas transnacionales puede implicar la cooperación directa con compañías específicas en situaciones concretas de post-conflicto, así como un mayor grado de cooperación con respecto al establecimiento de principios y directrices para grupos de transnacionales.

3.6.2 El trabajo conjunto con determinadas empresas transnacionales

Los donantes pueden trabajar con determinadas empresas en situaciones específicas, ya sea asumiendo la función de asesor, facilitador, o ambas. Cuando se adopta una función de asesoría, los donantes pueden informar a la empresa transnacional sobre los antecedentes del conflicto y

Recuadro 20. Formas en que las empresas transnacionales pueden contribuir con el desarrollo

Heineken, Guinness y las compras locales de sorgo en Sierra Leona

Heineken International tiene intereses en muchos países africanos e inició operaciones por primera vez en 1962 en Sierra Leona. La cervecería Heineken/Guinness de Sierra Leona sufrió graves daños durante la guerra civil, pero fue reconstruida y reanudó la producción desde 1999. Al principio, la reactivada cervecería registró pérdidas sustanciales debido a los altos impuestos que fueron gravados tanto a las ventas de productos como a las importaciones de materias primas. Sin embargo, en 2005, luego de un año muy crítico de pérdidas fiscales, la cervecería inició un nuevo plan piloto para comprar a nivel local las materias primas necesarias para producir la cerveza.

Como parte del Proyecto del Sorgo, el sorgo cultivado a nivel local fue sustituido en forma gradual y parcial por cebada de malta importada para el proceso de fermentación, lo cual beneficiaba en dos sentidos a la cervecería, ya que no sólo se reducía la factura fiscal sino que se reducía el costo absoluto de las materias primas para la fermentación. Aunque este plan representa beneficios financieros evidentes para las empresas transnacionales involucradas, también promueve el desarrollo y estimula la producción agrícola y los canales locales de distribución. En Sierra Leona, la producción agrícola había disminuido en forma considerable durante el conflicto y el Proyecto del Sorgo contribuyó a reactivar un sector que se encontraba en crisis. Durante el primer año del proyecto, la cervecería le compró sorgo a 1,500 familias agricultoras y su red de proveedores continúa creciendo en forma constante. Ya se han implantado esquemas similares en Gana y Nigeria. El Proyecto del Sorgo fue co-financiado por Heineken International, Guinness Breweries Ltd. y el Fondo Común para los Productos Básicos, y fue administrado por la Cooperativa Europea para el Desarrollo Rural (EUCORD).

Referencias: Heineken 2003; Mbonu 2006; New Agriculturalist 2008.
Comentarios adicionales de: Víctor Famuyibo (Heineken)

darle apoyo en la ejecución de análisis de riesgo, así como determinar posibles cursos de acción a futuro. También pueden concientizar a las empresas sobre la necesidad de contemplar toda la gama de repercusiones que podrían tener sus acciones con el fin de garantizar que éstas sean sensibles al conflicto.⁸⁴ Por ejemplo, los donantes pueden ayudar a las empresas a garantizar que sus políticas de empleo sean transparentes y que contribuyan a mitigar las tensiones que existen en la sociedad en vez de intensificarlas.

Además de actuar como asesores de las empresas transnacionales, los donantes pueden ayudarles a integrarse a la economía local. Los donantes pueden además facilitar o moderar la interacción entre las empresas y el estado con el fin de garantizar que exista una buena comunicación y que las transacciones entre ellos sean justas y equitativas. Cuando se logra persuadir a las empresas transnacionales para que cooperen con los gobiernos locales, se fortalecen las estructuras económicas nacionales en vez de deteriorar aún más el sistema normativo ya de por sí débil. Los donantes también pueden vincular a las empresas con los proveedores y distribuidores locales y

Recuadro 21. Opciones para coordinar acciones con las empresas transnacionales

Funciones específicas:

- Asumir una función de asesoría sobre esquemas de responsabilidad social empresarial (RSE).
- Asumir una función de asesoría en el ámbito de sensibilidad al conflicto.
- Facilitar la integración de la empresa a la economía local.
- Facilitar y mediar en la interacción entre la empresa transnacional y el gobierno.

Funciones generales:

- Elaborar directrices generales para todas las empresas transnacionales en situaciones de post-conflicto.
- Elaborar directrices específicas para los diferentes sectores.
- Promover el cumplimiento de códigos voluntarios de conducta ética.

⁸⁴ Banfield *et al* 2003, 4-5; Böge *et al* 2006, 65-66; Switzer y Ward 2004, 43ff.

fomentar el establecimiento de acuerdos de beneficio mutuo.

En los contextos de post-conflicto, los donantes deben promover ya sea la moderación o la valentía. Como ya se ha mencionado, las compañías transnacionales que están interesadas en los recursos naturales por lo general desean ingresar al contexto de post-conflicto lo antes posible, y los donantes que tengan que interactuar con estas empresas deberán persuadirlas para que actúen de manera más cautelosa y para que sean sensibles al conflicto.

En el otro extremo de la escala, es posible que otras empresas no estén dispuestas a enfrentar los altos riesgos que implica el ingreso a una situación de conflicto, por lo que requerirían el apoyo de los donantes. En estos casos, los donantes pueden contribuir a atraer inversión de las empresas transnacionales ofreciendo sus servicios como asesores y facilitadores y también actuando como garantes del riesgo de seguridad. Uno de los donantes que ha asumido este papel en forma dinámica ha sido el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, el cual estimuló a una compañía agrícola holandesa para que invirtiera en la provincia de Uruzgan en Afganistán brindado patrocinio para la producción de azafrán.⁸⁵ Aunque este tipo de apoyo para las empresas transnacionales resulta controversial, es evidente que representa ventajas significativas para el desarrollo del sector privado.

3.6.3 El trabajo conjunto con las empresas transnacionales a un nivel más general

A un nivel más general, los donantes pueden trabajar con grupos de transnacionales con el fin de establecer directrices y códigos de conducta voluntarios para sus operaciones en situaciones afectadas por conflictos. Ya hay varias organizaciones multilaterales que han propuesto directrices generales para emprender acciones con países en vías de desarrollo (Recuadro 22), y se están elaborando directrices similares para los países post-conflicto.⁸⁶ Por otra parte, hay varios códigos de conducta para sectores específicos a los que se han adherido de forma voluntaria varios grupos empresariales, incluido el Proceso Kimberley en la industria de los diamantes, la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), y la Iniciativa Mundial de Minería, entre otras (Recuadro 23).

⁸⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, 2007.

⁸⁶ Banfield *et al* 2003; Banfield y Tripathi 2006; Bennet 2001; Böge *et al* 2006; IA 2004a; UNGC 2005.

Recuadro 22. Directrices generales para las empresas transnacionales

- Global Reporting Initiative (Iniciativa Global de Rendición de Cuentas) (véase GRI 2006)
- OCDE Guidelines for Multinational Enterprises (Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales) (véase OCDE 2000)
- Principles for Responsible Investment (Principios para la Inversión Responsable) (véase PRI 2006)
- Red Flags Scheme (Esquema de las Banderas Rojas) (International Alert)
- UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations (Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales) (véase ONU 2004)
- UN Global Compact (Pacto Mundial de la ONU) (véase UNGC 2008)
- Voluntary Principles on Security and Human Rights (véase VP 2000)

Recuadro 23. Códigos de conducta voluntarios sectoriales para las empresas transnacionales y los gobiernos asociados

- El Proceso Kimberley (diamantes)
- EITI (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas) (petróleo, gas y minerales)
- Global Mining Initiative (Iniciativa Mundial sobre Minería) (minerales y metales – véase también GMI 2000)
- Forest Stewardship Council Certification (Certificación del Consejo de Administración Forestal) (silvicultura)
- FLEGT Action Plan (Plan de Acción FLEGT) (silvicultura – véase también EC 2003)
- Equator Principles (Principios de Ecuador) (servicios financieros)

Los donantes pueden contribuir a establecer estas iniciativas tanto en la elaboración de los códigos como en el reclutamiento de compañías que estén de acuerdo con ellos. También pueden contribuir a apoyar los códigos existentes ayudando a publicarlos y brindando apoyo individual a las empresas transnacionales para que los puedan aplicar en forma práctica. Los donantes también pueden intervenir en el “cumplimiento” de estos códigos ya que se corre el riesgo de que estas iniciativas terminen siendo tan sólo aspectos cosméticos de los perfiles de responsabilidad social empresarial de las empresas transnacionales que deciden adoptar dichos códigos, por lo que los donantes pueden contribuir de alguna manera para que esto no sea así.

3.7 El ejército

Durante una guerra, e inmediatamente después de ella, siempre habrá una fuerte presencia militar en el lugar del conflicto. Cada vez más se reconoce que existen vínculos entre la seguridad y el desarrollo. El desarrollo puede contribuir con la seguridad y ésta es a su vez fundamental para propiciar el desarrollo sostenible a largo plazo.⁸⁷ La combinación de la diplomacia, la defensa y el desarrollo se conoce a veces como el enfoque de las 3 “d”⁸⁸ (conocido en inglés como *the 3D approach*), mientras que el principio según el cual todas las entidades gubernamentales participan en la coordinación de esfuerzos en un país afectado por el conflicto se conoce como el enfoque que engloba a la totalidad del gobierno (conocido en inglés como *whole of government approach*).⁸⁹

No obstante, la coordinación de acciones con el ejército va más allá del trabajo conjunto con las fuerzas armadas de los países donantes o de las organizaciones multilaterales. La cooperación con los grupos militares locales también puede ser necesaria, en particular en la etapa posterior inmediata al conflicto. Estos dos tipos diferentes de actores militares se discutirán por separado.

3.7.1 Fuerzas internacionales

Las fuerzas internacionales pueden ser ejércitos activos de gobiernos extranjeros, como los que se encuentran actualmente en Irak y Afganistán, o fuerzas que representan a la comunidad internacional, como las fuerzas de paz de la Naciones Unidas. La expansión de las actividades militares tradicionales que contemplan la reconstrucción, la estabilización y la conquista de “corazones y mentes” ha generado un nuevo tipo de relación entre el ejército y las organizaciones de desarrollo. Sin embargo, esta nueva relación ha sido hasta ahora preocupante, sobre todo por la inquietud que existe en torno al hecho de que el ámbito de acción de los actores humanitarios puede verse afectado por la presencia militar. Sin embargo, ya se han alcanzado algunos logros en este sentido (Recuadros 24 y 25).

Existen diferencias significativas entre los organismos militares y los de desarrollo en cuanto a sus metas principales, las culturas corporativas, las estructuras organizacionales, los acuerdos de financiamiento y los conocimientos especializados.⁹⁰ Además, la relación entre estos organismos tiende a ser desigual ya que las metas de desarrollo suelen estar subordinadas a las militares.⁹¹

Existe preocupación en el sentido de que la difusa diferenciación entre las actividades militares y de desarrollo puede resultar peligrosa en el ámbito conceptual, lo cual puede ser aún más problemático cuando las fuerzas internacionales participan de lleno en el conflicto. En tales casos, la legitimidad de los organismos de desarrollo puede ser cuestionada por tener una estrecha relación con las fuerzas militares implicadas. Esta situación ha resultado problemática en los conflictos recientes de Irak y Afganistán, donde la falta de diferenciación entre el personal militar y de desarrollo ha convertido a los trabajadores del desarrollo en blancos militares.⁹²

⁸⁷ CSIS 2008, Klingebiel y Roehder 2004, 2005 y 2008; Microlinks 23; ROAN 2006; Stewart 2008; Tschirgi 2003; Oficina del Gabinete del Reino Unido 2005; Zink 2005.

⁸⁸ Specker 2008b.

⁸⁹ OCDE 2006; Stewart y Brown 2007.

⁹⁰ Drolet 2006, 13; Klingebiel y Roehder 2005, 8ff; Microlinks 23; Stewart y Brown 2007, 2.

⁹¹ Klingebiel y Roehder 2005, 22ff; Stewart y Brown 2007, 2.

⁹² Drolet 2006, 4; Penh *et al* 2008, 3; Perito 2005, 9ff.

Recuadro 24. Organizaciones militares y de desarrollo 1

Equipos de reconstrucción provincial en Irak dirigidos por los Estados Unidos

Los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT, por sus siglas en inglés) constituyen un aspecto controversial de las actividades militares de la coalición en Irak y Afganistán. Estos equipos pueden ser ya sea unidades propiamente militares, o bien, unidades conjuntas de militares y civiles que tienen como misión llevar a cabo actividades de desarrollo con el fin de aumentar la seguridad tratando de ganarse la simpatía de la población local. Cuando se establecieron por primera vez, estos equipos tuvieron poco éxito. Sus actividades iniciales se caracterizaron por la ineficiencia, la deficiente administración y la falta de planificación, lo cual recrudesció sus relaciones con la comunidad de desarrollo. Las intervenciones se ejecutaron casi siempre sin pensar en la sostenibilidad de la utilidad a largo plazo, lo cual produjo a veces resultados negativos. Además, no existía un mandato claro que permitiera distinguir la función de los equipos de reconstrucción provincial de las organizaciones profesionales de desarrollo, y también hubo confusión entre los miembros de las poblaciones locales respecto a la condición de otros funcionarios y personal humanitario y de desarrollo.

Desde estas etapas iniciales, los equipos de reconstrucción provincial han sido reconsiderados en detalle, por lo que han sido objeto de algunas reformas. Su ámbito de competencia se está definiendo con mayor claridad en relación con la estabilidad inmediata y no con el desarrollo a largo plazo. Asimismo, sus actividades son cada vez más focalizadas y especializadas. También se está prestando más atención a su composición y estructura internas y se están haciendo esfuerzos para incorporar, en la medida de lo posible, a profesionales para que participen en los equipos. También se está buscando estrechar las relaciones con las entidades humanitarias y de desarrollo, y la responsabilidad para la ejecución de los proyectos se está adjudicando con mayor frecuencia a las organizaciones no gubernamentales locales.

Referencias : Drolet 2006; Microlinks 23; Penh *et al* 2008; Perito 2005; Stewart 2008; Stewart y Brown 2007; WWSPIA 2008.

A pesar de estos problemas relacionados con la integración de las organizaciones militares y las agencias de desarrollo, la participación del ejército en las actividades de desarrollo es una realidad como también lo es la necesidad práctica de que los organismos de desarrollo coordinen acciones con las fuerzas militares internacionales en situaciones de conflicto. Las lecciones aprendidas en el pasado sugieren que la clave para mejorar las asociaciones entre los organismos militares y los de desarrollo radica tanto en una mayor integración como en una mayor separación entre ellas (Recuadro 26).

Por una parte, se argumenta que se requiere una mayor separación en la práctica para que cada socio tenga funciones distintas y claramente definidas en función de sus fortalezas particulares. En general, se considera que las unidades militares se deben concentrar principalmente en las tareas relacionadas con la seguridad y la estabilización,

que son las áreas en las que ya cuentan con la experiencia y los conocimientos adecuados, con el fin de mantener la seguridad del entorno de manera que los actores humanitarios y de desarrollo puedan llevar a cabo sus actividades sin contratiempos.⁹³ Los donantes, por su parte, deben asumir la responsabilidad del desarrollo económico, que es el área en la que tienen la experiencia y los conocimientos experiencia necesarios. Sin embargo, existe un amplio consenso en el sentido de que debe existir una buena comunicación entre los socios y que se deben abrir espacios para la consulta y la prestación de servicios de personal entre ellos cuando sea necesario.

En cuanto a la toma de decisiones, se ha mencionado en reiteradas oportunidades que se requiere también una mayor integración entre las dos partes para contribuir a armonizar las metas y los enfoques generales. Por ejemplo, cuando haya

⁹³ Perito 2005, 12.

Recuadro 25. Organizaciones militares y de desarrollo 2

La Red IDEA de Holanda

La Red IDEA fundamenta su labor en la amplia experiencia profesional del Ejército de los Países Bajos utilizando reservistas que también se desempeñan como profesionales en el sector privado para que participen en actividades de desarrollo. Aunque fue inicialmente fundada como respuesta a la guerra en Bosnia, IDEA obtuvo la condición institucional en 2001 con el patrocinio de la Plataforma Defensa-Empresa, una organización conjunta del Ministerio de Defensa y la Confederación de Industrias de los Países Bajos. La red actualmente se encuentra activa en Afganistán y entre sus actividades figuran la capacitación en destrezas empresariales (véase el Recuadro 35: Programa SIYB), la instrucción técnica, viajes educativos de intercambio, y la prestación de apoyo y asesoría empresarial a centros empresariales locales.

IDEA funciona como una división del ejército. El personal usa uniformes militares y está sujeto a las estructuras y protocolos de comando militares. Sin embargo, por su experiencia profesional en el sector privado holandés, es un personal calificado y predispuesto para participar en los programas de desarrollo del sector privado. No obstante, IDEA no tiene especialistas en el ámbito del desarrollo y no tenía vínculos estrechos con las entidades de desarrollo al principio ni cuando inició operaciones en Afganistán. Desde entonces, las relaciones entre IDEA y las organizaciones de desarrollo han mejorado y las organizaciones no gubernamentales como la Fundación Aga Khan han comenzado a cooperar con la Red. Este cambio ha demostrado tener gran relevancia para IDEA en términos de estrategias de salida, ya que, como organización militar que es, IDEA debe a veces salir de una área y abandonar un proyecto antes de que se haya concluido, por lo que ha resultado muy útil entregar dichos proyectos a los socios que forman parte de la comunidad de desarrollo. Estas prácticas no contradicen la filosofía de IDEA, ya que IDEA está considerada como una solución temporal para los problemas de largo plazo y emprende iniciativas de desarrollo del sector privado únicamente cuando este tipo de trabajo resulta riesgoso para las agencias de desarrollo.

Fuente: Dick Scherjon (Ejército Holandés)

fuerzas multilaterales involucradas, es preciso aplicar el concepto de "Una ONU" en los países post-conflicto con el fin de garantizar la eficacia de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y del trabajo en equipo del país de manera que las acciones se puedan llevar a cabo de una forma integrada y con base en una estrategia común. Para los países que están involucrados de manera bilateral en el conflicto, se debe idear una estrategia que englobe la totalidad del gobierno y se debe designar a una entidad central integrada por representantes de todos los departamentos gubernamentales relevantes para que supervise la ejecución de la estrategia. Esta estrategia debe incluir un pilar económico que a su vez contemple elementos de desarrollo del sector privado.

Aun cuando las fuerzas internacionales no participen en forma dinámica en las actividades de

desarrollo, su sola presencia tiene un efecto importante sobre el entorno económico.⁹⁴ Las fuerzas internacionales pueden tener tanto efectos positivos como negativos en las economías de post-conflicto, y por lo tanto, siempre se presentan oportunidades para que los donantes coordinen esfuerzos con las fuerzas militares con el fin de optimizar los impactos económicos positivos y minimizar los negativos.

Las compras locales de suministros, por ejemplo, se pueden utilizar para estimular la producción y las redes de distribución provinciales.⁹⁵ Esta acción se debe aplicar tomando en cuenta en qué medida las compras locales podrían inflar los precios de los productos básicos. Además, las tropas extranjeras constituyen un mercado potencial para los productos locales, lo cual puede fomentar la economía informal.⁹⁶ Por último, la contratación de

⁹⁴ Ammitzboell 2007.

⁹⁵ Carnahan *et al* 2006, 23ff.

⁹⁶ Carnahan *et al* 2006, 18ff.

Recuadro 26. Colaboración con las fuerzas internacionales

Más separación en la práctica

- Se debe hacer una clara distinción entre las unidades militares y las unidades de desarrollo en el terreno.
- Ambas deben tener funciones y responsabilidades claramente definidas.
- Las funciones de cada cual deben corresponder a sus conocimientos, capacidad y experiencia.
- No obstante, las diferentes unidades deben estar conscientes de la labor que realizan las demás y deben tener la oportunidad de consultar entre sí sobre áreas donde carezcan de determinada pericia.

Más integración respecto a la toma de decisiones

- Deben haber estrategias unificadas de los países para cada país post-conflicto.
- Debería existir una entidad central de toma de decisiones que supervise estas estrategias y que esté integrada por representantes tanto de las agencias militares como de desarrollo.
- Los esquemas deben fomentar una mayor entendimiento entre los socios militares y de desarrollo, y cada socio debe conocer las fortalezas de los demás. Entre las acciones de cooperación figuran los intercambios temporales de personal, el adiestramiento recíproco y sesiones conjuntas de capacitación.

personal nacional puede crear oportunidades de trabajo tanto calificado como no calificado, lo cual puede representar para algunas personas no sólo una valiosa experiencia sino también una fuente de ingresos.⁹⁷

Las compañías militares privadas (CMP) son un ejemplo de lo anterior ya que éstas desempeñan sus funciones sin estar sujetas a los controles gubernamentales de rigor. Para las agencias de desarrollo resulta muy difícil trabajar con las compañías militares privadas ya que podrían no tener acceso a las líneas jerárquicas y los mecanismos de rendición de cuentas podrían ser limitados. También existe la inquietud de que las compañías militares privadas puedan tener intereses creados que las estimule a prolongar los conflictos, y por lo tanto, pueden representar una amenaza para la estabilidad y la construcción de la paz. Es decir, que pasan a ser en esencia una parte integral de la guerra y no de la economía de paz, por lo que deben ser tratadas como tales.

Algunos gobiernos donantes han tomado algunas acciones para regular a las compañías militares privadas que tienen operaciones dentro de sus propios países.⁹⁸

3.7.2 Grupos armados locales

Los grupos armados locales son partes interesadas importantes de cualquier situación de post-conflicto, por lo que es inevitable que los donantes tengan que trabajar con ellos de una forma u otra. Es probable que en algunos casos los dirigentes de los grupos armados locales participen en la conformación del gobierno post-conflicto y que los excombatientes tengan que ser reintegrados a la sociedad en tiempos de paz. Los grupos armados locales pueden adoptar diferentes formas. Pueden ser desde las tropas regulares del ejército legítimo nacional hasta las milicias locales de los jefes militares. Asimismo, sus integrantes pueden variar en forma considerable ya que pueden ser desde profesionales adiestrados hasta niños soldados reclutados. Es importante que los donantes estén preparados para interactuar con una amplia gama de personal local armado.

Por lo general, los donantes se han mostrado reacios a coordinar acciones con las fuerzas armadas locales con el fin de no tener que “adoptar posturas parcializadas” o asociarse con los autores de las atrocidades propias de la guerra. Sin embargo, es posible que sea necesario trabajar con ellos para prevenir el retorno al conflicto.

⁹⁷ Carnahan *et al* 2006, 29ff.

⁹⁸ FCO 2002.

Una excepción importante de la regla general según la cual los donantes evitan coordinar acciones con los grupos armados locales es la actual proliferación de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR).⁹⁹ Aunque estos programas pueden ser organizados y administrados en su mayoría por los gobiernos nacionales y pueden recibir el apoyo de donantes, la cooperación del comando militar contribuye de manera significativa a facilitar el proceso. Los dirigentes militares locales pueden contribuir con la planificación y ejecución de los programas de desarme, desmovilización y reintegración. El desarrollo del sector privado tiene particular relevancia para la reintegración de los excombatientes ya que el empleo continuo está vinculado con un sector privado robusto y una economía vigorosa.

Luego de un conflicto, los excombatientes se convierten en un problema. Aunque algunos pueden tener oportunidades de ser readiestrados para servir en una nueva fuerza de seguridad en tiempos de paz, la gran mayoría de ellos ya no tendrán ninguna función militar que desempeñar. Sin embargo, no siempre les resulta fácil encontrar otras alternativas o estrategias como medios de subsistencia. Muchos excombatientes son personas jóvenes que no han recibido educación

formal y carecen de experiencia laboral. Además, es probable que muchos no tengan la capacidad de desempeñarse en forma adecuada en la sociedad en tiempos de paz cuando quedan traumatizados por las experiencias de la guerra o cuando están acostumbrados a ejercer poder por medio de la violencia. Se debe prestar especial atención a los grupos de excombatientes con mayor vulnerabilidad que tendrían mayores dificultades de reincorporarse a la sociedad, como es el caso de los niños soldados y las mujeres.¹⁰⁰ Cuando los excombatientes se quedan sin un trabajo remunerado, se pueden convertir en una amenaza significativa para la paz y la estabilidad.¹⁰¹

La mayoría de los esquemas combinan las tres metas de desarme, desmovilización y reintegración y tratan de decomisar armas, dispersar las estructuras y unidades militares, y de reubicar a los excombatientes en contextos donde puedan aplicar nuevas estrategias no violentas para ganar el sustento. Sin embargo, aquí se argumenta que solamente la última de estas metas, es decir, la reintegración, es necesaria en situaciones de post-conflicto. Aunque las demás metas tengan un importante valor simbólico, ni la eliminación de las armas ni la disolución de las estructuras sociales de guerra pueden garantizar la paz (Recuadro 27).

Recuadro 27. **La reintegración como elemento crucial de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR)**

Programa LEAP de la USAID en Mindanao

Desde 1997, el Programa Livelihoods Enhancement and Peace (LEAP) en Mindanao, Filipinas, ha ayudado a los excombatientes del Frente de Liberación Nacional Moro a asentarse en terrenos baldíos y a integrarse en la agricultura. Las armas no fueron decomisadas debido a la arraigada cultura de armas que existe en las Filipinas. Las unidades militares tampoco fueron disueltas. Lo que se hizo en cambio fue distribuir parcelas de tierra a los dirigentes de las unidades para que las cultivaran y las unidades continuaron trabajando juntas. Este enfoque ha dado mejores resultados que otros programas similares que se han ejecutado en Mindanao mediante los cuales se disolvieron las unidades militares: de los 28,400 participantes del programa, más del 90% continuaron trabajando en agricultura después de que concluyó el programa LEAP. En contraste, en el caso de los proyectos mediante los cuales se reorganizaron a los excombatientes en nuevos grupos de trabajo después de la movilización, el 75% de estos grupos se disolvieron después de que los proyectos concluyeron.

Referencias: Wirtz 2008.

Comentarios adicionales de: Bob Wirtz (USAID Filipinas)

⁹⁹ Dzinesa 2006; EC 2006; ICG 2005; Morgan 2000; Rossi y Giustozzi 2006; UNIFEM 2004. Véanse también las Normas Integradas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRS) de las Naciones Unidas; ONU 2006.

¹⁰⁰ UNIFEM 2004.

¹⁰¹ MacMillan 2006.

Algunos estudios recientes sugieren que el desarme no siempre es necesario después de una guerra. Las armas continúan circulando a pesar de los programas de decomiso y hay varios países desarrollados donde es común la posesión de armas.¹⁰² De igual forma, es probable que la disolución de las estructuras sociales que sustentan a los grupos armados sea innecesaria. Las antiguas unidades de combate se pueden utilizar como grupos de trabajo efectivos en esquemas que requieran gran intensidad de mano de obra, como puede ser la construcción de obras de infraestructura.¹⁰³ Por lo tanto, la reintegración es el aspecto crucial de los programas de desarme, desmovilización y reintegración, tanto a corto como a largo plazo, y este aspecto se debe abordar como prioridad mediante la creación de oportunidades de trabajo.¹⁰⁴

El desarme, la desmovilización y la reintegración también es un área que se presta para fomentar el desarrollo del sector privado, ya que el empleo a largo plazo depende de este sector.¹⁰⁵ Los esquemas de adiestramiento y empleo creados en virtud de un programa de desarme, desmovilización y reintegración deben contemplar tanto las necesidades del mercado laboral como la capacidad de absorción del sector privado.¹⁰⁶

También existe la posibilidad, quizá mediante la coordinación con fuerzas internacionales, de que los donantes brinden formación profesional a los miembros de las tropas locales que pasarán a transformarse en fuerzas de seguridad del país que saldrá del conflicto. Esta es un área en la que las unidades militares interesadas en el desarrollo ya han demostrado su capacidad de actuar de manera efectiva.¹⁰⁷

3.8 Coordinación entre donantes

Después de un conflicto violento, hay varios factores que otorgan aún más relevancia a la

cooperación entre los socios de desarrollo en situaciones de post-conflicto que en otras situaciones. En primera instancia, en vista de los aspectos prácticos que implica trabajar en un entorno fragmentado, resulta muy difícil para las organizaciones que trabajan solas desempeñar con eficacia algunas tareas como la recopilación de información, la distribución del personal y la verificación de los resultados.

Es más probable que las acciones de los donantes y de las agencias surtan mejores resultados cuando se comparten recursos e información.

Otra característica del entorno post-conflicto que requiere de mayor coordinación entre los donantes es la necesidad de procurar la flexibilidad. Los programas deben tener la capacidad de ajustarse a los cambios en las necesidades de las personas y a las situaciones propensas a la inestabilidad, y esto sólo se puede lograr cuando se cuenta con una amplia experiencia y una gran cantidad de recursos. Esta diversidad de experiencia y recursos aumenta en forma considerable cuando las diferentes agencias unen esfuerzos y comparten sus propias fortalezas y especialidades. En última instancia, cabe mencionar que, en una situación de post-conflicto, es crucial no duplicar los esfuerzos de manera innecesaria y la coordinación entre donantes es fundamental para evitar que esto suceda. Por consiguiente, no debe sorprender el hecho de que el tema de la coordinación entre donantes sea tan recurrente en la literatura sobre el desarrollo en situaciones de post-conflicto.¹⁰⁸

Sin embargo, aunque la literatura hace hincapié de manera reiterada en la necesidad de la coordinación entre los donantes, son pocos los esfuerzos que se observan en la práctica en las situaciones de post-conflicto.¹⁰⁹ Existen diferencias básicas entre las agencias en cuanto a la estructura, los acuerdos de financiamiento, la pericia y preferencias de enfoques de desarrollo.¹¹⁰ También hay ciertas características de los entornos post-conflicto que

¹⁰² Tanner 2005.

¹⁰³ ONU 2008, 8; USAID 2007, 37.

¹⁰⁴ de Luca 2003; OIT/HEI 2006; OCDE/DAC 2007; ONU 2006, Módulo 4.30; ONU 2008.

¹⁰⁵ Unidad de Estabilización 2008b.

¹⁰⁶ Specker 2008b.

¹⁰⁷ Perito 2005, 12.

¹⁰⁸ AusAID 2002, 15; Bagwitz *et al* 2008, 92-3 y 138-9; Browne 2007, 30; de Catheu 2006; Ersenkal y Wolf Fellow 2007, 6; Jones 2005, 119; Mierke 2006, 28; SEEP 2007, 33ff; ONU 2008, 30.

¹⁰⁹ Strand 2005.

¹¹⁰ Strand 2005.

dificultan aún más la coordinación.¹¹¹ Uno de ellos es el problema práctico que implica el mantener una buena comunicación. En las situaciones de post-conflicto inestables y que heredan muy poca infraestructura funcional, la comunicación puede resultar muy difícil incluso dentro de una organización, por lo que resulta aún más complejo garantizar el contacto efectivo entre las diferentes agencias. En vista de la urgencia y las dificultades prácticas que implica trabajar en entornos post-conflicto, muchos donantes simplemente no tratan siquiera de coordinar con otros actores.

Los enfoques que engloban la totalidad del gobierno y la integración de las actividades de desarrollo y de seguridad también actúan en detrimento de la coordinación entre los donantes. Los diferentes países donantes tienen sus propias agendas diplomáticas, las cuales inciden de manera sustancial en los programas de desarrollo. Esta situación tiende a ser un problema durante las fases iniciales del establecimiento de la paz, ya que es probable que los departamentos militares y de asuntos exteriores aún tengan fuertes intereses durante esta etapa, pero luego deja de ser un problema durante las fases más avanzadas del período de post-conflicto.

La coordinación entre las agencias donantes también se dificulta en un contexto de post-conflicto por la falta de coherencia entre los mismos organismos donantes. Como ya se ha mencionado, es posible que dentro de las mismas agencias de desarrollo y ayuda humanitaria existan prioridades y enfoques contradictorios, y estas dificultades deben ser superadas antes de que la agencia pueda dirigir su atención a la coordinación con socios externos. Asimismo, quienes trabajan en el fomento del sector privado y en otras áreas del desarrollo dentro de la misma agencia también deben colaborar de manera más estrecha con los otros actores, ya que el éxito de la reconstrucción en situaciones de post-conflicto implica brindar apoyo tanto al sector público como privado. Además, cabe señalar que también existe la posibilidad de que los organismos de desarrollo compitan entre sí durante esta etapa por la obtención de financiamiento.¹¹²

A pesar de que se ha exhortado en forma reiterada a los donantes para que promuevan una mayor coordinación entre sí, en la práctica, sin embargo, rara vez se procura dicha coordinación debido a los

diferentes factores adversos que se han mencionado. Sin embargo, cuando se procura una mayor coordinación, los resultados no siempre son tan alentadores. La coordinación por consenso ha demostrado ser particularmente difícil. Los desacuerdos entre los donantes retrasan cualquier acción que se esté emprendiendo, algunas veces incluso provocando hasta el estancamiento. Sin embargo, la situación no es del todo desesperanzadora. La coordinación entre donantes se puede lograr de manera efectiva en entornos post-conflicto cuando se tienen expectativas realistas y los planes de cooperación se establecen de forma clara y sencilla.

3.8.1 Cómo lograr que la coordinación funcione en la práctica

Es un hecho que las asociaciones de donantes no pueden abarcar todas las áreas del desarrollo del sector privado. En una situación de post-conflicto, a menudo resulta más fácil iniciar la coordinación a nivel de sede para luego transferirla a nivel del país cuando los actores están listos para aplicar la pericia en el terreno. No obstante, si se pretende que la coordinación resulte efectiva, ésta debe estar dirigida a aquellas áreas que puedan generar beneficios mutuos y evidentes para todas las agencias involucradas.

Una de estas áreas es la investigación. No siempre es fácil recabar información local ni hacer investigaciones actualizadas sobre un área afectada por el conflicto; sin embargo, todos los donantes deben tomar las medidas adecuadas para hacerlo.¹¹³ Es evidente que los donantes siempre tendrán metas muy similares en esta área, ya que todos tratarán siempre de tener acceso a las investigaciones recientes y confiables. Cuando se procede de esta manera, es probable que surjan menos desacuerdos entre las partes de cooperación y que la coordinación resulta más efectiva.¹¹⁴

Otro aspecto importante relacionado con la coordinación entre donantes consiste en brindar asesoría sobre políticas al gobierno central. La asesoría de políticas es un elemento importante en el desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto porque las empresas y el sector privado no pueden prosperar sin un entorno propicio empresarial. Sin embargo, no resulta fácil lograr el consenso entre los donantes respecto al

¹¹¹ Cammack *et al* 2006, 24.

¹¹² Abdelnour y Branzei 2008.

¹¹³ Strand 2005, 94ff.

¹¹⁴ Libano 2007, 7.

tipo de asesoría que se debe brindar. Los países donantes presentan diferencias significativas respecto a sus propias políticas económicas y las organizaciones adoptan diferentes ideologías económicas. A diferencia de la investigación, en esta área suelen surgir desacuerdos entre los donantes. Sin embargo, este aspecto se

menciona aquí no porque la coordinación en ese ámbito sea muy difícil sino porque tiene particular relevancia. Los gobiernos post-conflicto no deben ser guiados en diferentes direcciones por los diferentes asesores de políticas.

La coordinación se debe llevar a cabo utilizando procesos simples y previamente acordados. Se debe evitar buscar acuerdos que requieran del consenso universal para cada acción, ya que es muy probable que esta forma de proceder conduzca al estancamiento. Por consiguiente, es recomendable que una vez que se logre un acuerdo sobre un marco general de acción, se delegue la autoridad práctica para la toma de decisiones. Una forma de llevar a cabo la coordinación entre los donantes de forma práctica es por medio del establecimiento de mecanismos de financiamiento en los que participen varios donantes.¹¹⁵ Estos mecanismos permiten a los donantes que no tienen presencia sobre el terreno contribuir también con los esfuerzos de desarrollo, además de fomentar la unificación de recursos y de información, así como de fondos. Sin embargo, los fondos comunes resultan más efectivos cuando existe un mandato claro respecto al tipo de actividades a las que se destinarán los fondos, lo que reduce las probabilidades de que haya disensión entre los socios.

fondos. Sin embargo, los fondos comunes resultan más efectivos cuando existe un mandato claro respecto al tipo de actividades a las que se destinarán los fondos, lo que reduce las probabilidades de que haya disensión entre los socios.

Durante el proceso hacia la paz, así como durante las primeras etapas post-conflicto, la planificación coordinada puede contribuir a evitar la duplicación o superposición de los programas. Cuando los países donantes ya están coordinando actividades militares o diplomáticas en el área, es probable que se puedan utilizar los canales de comunicación existentes para tratar también de coordinar el desarrollo.

Estos canales de comunicación se deben mantener abiertos durante todo el transcurso del crucial “periodo de riesgo” de diez años que surge cuando existe una alta probabilidad de que una situación de post-conflicto retorne a la violencia. Una forma de garantizar el diálogo continuo es por medio del establecimiento de grupos de países. Los grupos de países son estructuras de organización centralizadas que permiten la comunicación en el país receptor (Recuadro 28).¹¹⁶

Sin embargo, para que estos grupos funcionen, se deben superar las mismas dificultades que se enfrentan para la cooperación entre actores. Se debe evitar el desacuerdo entre los donantes y se deben reconciliar las diferentes metas y agendas, lo cual se puede lograr con mayor eficacia cuando el gobierno post-conflicto asume la responsabilidad sobre el grupo de países y establece con claridad una estrategia que defina de qué manera funcionará el grupo. Este procedimiento no siempre es posible durante las fases post-conflicto iniciales debido a la limitada capacidad del gobierno. Es posible, sin embargo, que una organización multilateral adopte esta función en vez del gobierno (Recuadro 29).

Por lo tanto, la coordinación entre donantes se puede lograr mediante asociaciones prácticas y manteniendo abierta la comunicación a nivel del país (Recuadro 30). No obstante, también es importante mantener el diálogo entre las distintas organizaciones en términos de teoría y de políticas. Las entidades conformadas por varios donantes como la Red sobre Conflictos, Paz y Cooperación para el Desarrollo de la OCDE pueden servir como centro de enlace para promover el intercambio periódico de ideas, enfoques y prácticas idóneas.¹¹⁷ El ámbito de la labor de la OCDE, de la cual es producto el presente análisis, constituye un espacio adicional para promover dicho intercambio, pero enfocado primordialmente en el desarrollo del sector privado. Se espera que el presente análisis contribuya, aunque sea en forma modesta, a fomentar el diálogo interinstitucional.

3.8.2 Donantes que no pertenecen a la OCDE

Las actividades de los donantes que no pertenecen a la OCDE en áreas afectadas por conflictos no se abordan de manera significativa en la literatura existente. Sin embargo, estas actividades tienen

¹¹⁵ Ball 2007; EC 2006, 19.

¹¹⁶ Jones 2005. Véase también aquí el proyecto del DCED sobre este tema.

¹¹⁷ Véase el sitio web.

Recuadro 28. Coordinación entre donantes a nivel de país 1

Socios del desarrollo en Ruanda

En 2005, el Gobierno de Ruanda y la UNRC establecieron una “Unidad de Coordinación para la Ayuda” (ACU, por sus siglas en inglés) que tenía como objetivo armonizar la ayuda extranjera con otras actividades de desarrollo en el país. La iniciativa principal surgió del Gobierno de Ruanda, pero el establecimiento de la unidad recibió el apoyo financiero de CIDA, DFID, los Países Bajos, SIDA y SDC. Una parte crucial de la labor de la ACU consistió en reunir a varios organismos donantes en el marco del programa Rwanda Development Partners. Esta forma de organización procura la armonización de los presupuestos para la ayuda y las donaciones de apoyo presupuestario de los diferentes donantes. Además, los representantes de las diferentes instancias donantes se reúnen por grupos en forma periódica. Durante estas reuniones, se establecen las estrategias generales para instar a los organismos donantes a armonizar sus actividades no sólo entre sí sino también con las políticas vigentes del Gobierno de Ruanda.

Sin embargo, el grupo de desarrollo del sector privado funciona un poco diferente de los otros grupos de organizaciones. Además de tener una estrategia más general para los programas de desarrollo del sector privado, este grupo también se ha comprometido a establecer estrategias específicas para determinados sectores económicos. Sin embargo, en 2005, el grupo estableció dos prioridades de naturaleza intersectorial: la necesidad de crear asociaciones profesionales para estimular la formalización de las pequeñas y medianas empresas, y la necesidad de brindar preparación técnica y formación profesional. La coordinación entre donantes en Ruanda es por lo tanto muy estructurada y es dirigida en gran medida por el gobierno.

Referencias: Gobierno de Ruanda 2005a, 2005b, 2006, 2007, y 2008.

Comentarios adicionales de: Eric Rwabidadi (IFAD Ruanda) y Timothy Karera (USAID Ruanda)



© OTT/Voeten



© OTT/Voeten

Recuadro 29. Coordinación entre donantes a nivel de país 2

Coordinación del apoyo Internacional a Somalia

La coordinación entre donantes en Somalia sigue lógicamente un patrón distinto en vista de la ausencia de una autoridad gubernamental única y definida. En 2006, el Organismo de Coordinación de la Ayuda de Somalia (SACB, por sus siglas en inglés) pasó a recibir el nombre de Comité de Coordinación del Apoyo Internacional a Somalia (CISS, por sus siglas en inglés) y se le asignó una secretaría permanente para coordinar las actividades de desarrollo. Los comités de cinco sectores se reunían una vez al mes con el fin de brindar asesoría técnica y coordinación práctica.

El desarrollo del sector privado no figura de manera explícita dentro del ámbito de competencia del CISS, aunque cabe mencionar que desempeña algunas funciones en el área del “desarrollo rural”. Con base en la labor de SACB, CISS opera en todas las regiones de Somalia y su objetivo consiste en brindar una amplia colaboración a todos los somalíes, sin importar su afiliación política o su condición social. Por lo tanto, CISS colabora con todas las facciones somalíes, incluidos los actores gubernamentales, los actores no estatales y el sector privado organizado. La membresía del CISS es a propósito tan amplia como su base de afiliación e incluye organizaciones no gubernamentales, así como donantes que no pertenecen a la OCDE tales como la Embajada de Libia, la Alta Comisión de Uganda y la Embajada de China. Dada la amplitud de la membresía y la participación, la administración de la CISS es adrede independiente de cualquier donante bilateral y de las autoridades somalíes. De hecho, los presidentes de la CISS son asignados ya sea por la ONU o por el Banco Mundial con base en los acuerdos tomados por el Comité de Planificación Conjunta. Por consiguiente, en ausencia de estructuras gubernamentales legítimas, la coordinación entre donantes a nivel de país se puede organizar bajo el liderazgo de donantes multilaterales de amplio reconocimiento.

Referencias: CISS 2006a y 2006b.

relevancia para los programas de los donantes y es importante que éstos estén informados al respecto (Recuadro 31). Tanto China como India, por ejemplo, realizan importantes labores en África, mientras que los países de la Liga Árabe ejecutan muchos programas de desarrollo en el Medio Oriente.¹¹⁸ Las intervenciones y los programas ejecutados por donantes que no pertenecen a la OCDE difieren en forma cualitativa de los programas de los miembros de esta organización, y es importante reconocer el hecho de que también forman parte del escenario más amplio del desarrollo (Recuadro 32).¹¹⁹

Estos donantes tienen una forma muy distinta de injerencia en los países receptores que la que tienen los donantes de la OCDE. La mayoría de ellos carecen de la historia colonial que sustenta las

acciones de los países de la OCDE, y no se puede afirmar que sean parte del imperialismo cultural occidental.

Este aspecto tiene particular relevancia a la luz de la situación internacional actual, ya que los acontecimientos del 11 de septiembre y las invasiones a Irak y Afganistán han provocado mayores tensiones en las relaciones entre los países de la OCDE y entre una gran mayoría de los países en desarrollo. Por estas razones, se considera que la cooperación con estas organizaciones puede generar beneficios sustanciales y que los donantes deben procurar establecer este tipo de asociaciones cuando sea apropiado. En otras palabras, los donantes que no pertenecen a la OCDE a veces pueden hacer lo que los miembros de la OCDE no pueden hacer.

¹¹⁸ Browne 2007, 22.

¹¹⁹ p.e.j. La intervención de China en Angola, véase Auty 2007.

Sin embargo, estos actores algunas veces también intervienen en formas que los miembros de la OCDE no lo harían. Los donantes externos a la OCDE no siempre prestan atención a las cuestiones relacionadas con la buena gestión pública o con la sensibilidad al conflicto. Los donantes tienen un gran potencial para instar a las agencias externas a la OCDE a que armonicen más sus programas con la comunidad principal de desarrollo, tal y como se está haciendo en Somalia (Recuadro 29), además de otros países. No obstante, el logro de este objetivo dependerá en gran medida de los donantes externos a la OCDE.

Desafortunadamente, las asociaciones con los donantes externos a la OCDE no siempre resultan prácticas. Sin embargo, es recomendable que los donantes conozcan en la medida de lo posible las actividades que los donantes externos a la OCDE están realizando en los países post-conflicto, ya que éstas acciones podrían tener un impacto significativo en el entorno general de la situación. Además, los donantes siempre deben estar atentos a la posibilidad de colaborar con organizaciones externas a la OCDE y deben conocer sus capacidades, lo cual se puede lograr fomentando el diálogo entre los diferentes donantes cuando sea posible.

Recuadro 30. Cómo lograr que la coordinación funcione en la práctica

Acción cooperativa de los socios donantes:

- Sólo se deben emprender acciones de cooperación cuando exista una mínima divergencia entre las metas y los enfoques de los socios. El área de la investigación constituye un buen ejemplo.
- Se debe llegar a un acuerdo previo respecto a un marco o mandato de acción básico para luego delegar la autoridad práctica de la toma de decisiones.

Coordinación por medio de la comunicación:

- Se deben abrir canales de comunicación al inicio para evitar la duplicación o superposición de acciones.
- Durante las etapas iniciales post-conflicto y durante el proceso hacia la paz, las agencias de desarrollo pueden aprovechar los canales de comunicación militares y diplomáticos existentes.
- En las fases posteriores de la situación de post-conflicto, se deben conformar los grupos de países, los cuales son dirigidos inicialmente por las organizaciones multilaterales, pero luego se debe devolver el control al gobierno post-conflicto.

Recuadro 31. Ejemplo de un donante externo a la OCDE y el desarrollo post-conflicto del sector privado

El Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África (BADEA)

Hace poco BADEA decidió financiar varios proyectos relacionados con el desarrollo del sector privado en países post-conflicto, entre los que figuran los siguientes:

- 2007. Côte d'Ivoire. Rehabilitación de un centro de formación profesional en la ciudad de Man.
- 2007. Sierra Leona. Apoyo financiero para el proyecto de infraestructura del Puente Jacques Ville 2006. Liberia.
- Programa de capacitación para el sector financiero organizado en torno al tema del "crédito, divisas y el mercado de monedas extranjeras".

Información tomada de: www.badea.org



© OIT/voeten

Recuadro 32. Nombres de algunas organizaciones de desarrollo que no pertenecen a la OCDE

- The Arab Fund for Economic and Social Development (Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social)
- The China-Africa Development Fund (Fondo de Desarrollo China-África)
- The Islamic Development Bank Group (Banco Islámico de Desarrollo)
- The Kuwait Fund for Arab Economic Development (Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe)
- The Saudi Fund for Development (Fondo Saudita para el Desarrollo)
- The South Asian Association for Regional Cooperation (Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional)

Capítulo 4: Economía y Empresa: *¿Teorías contradictorias del desarrollo del sector privado?*

4.1 Diferencias y similitudes

No existe un consenso actual respecto la “práctica idónea” que se debe aplicar para el desarrollo post-conflicto del sector privado y las discusiones actuales reflejan diferencias generales en torno a este tema. El desarrollo post-conflicto del sector privado tiene como objetivo crear un sistema de mercado próspero y accesible que estimule un crecimiento económico amplio e inclusivo. Resulta por lo tanto difícil medir con precisión la eficacia en función de los costos de las intervenciones del DSP dentro del período de tiempo normal de los programas de desarrollo.¹²⁰ A pesar de que se han alcanzado algunos logros significativos, ha sido aún más difícil establecer puntos de referencia entre los resultados o establecer algún tipo de comparación entre ellos. Por consiguiente, los debates en torno a los diferentes enfoques no siempre han estado sustentados en la evidencia. Existen en la actualidad dos escuelas principales de pensamiento en el desarrollo post-conflicto del sector privado¹²¹ que reflejan la existencia de un debate más amplio entre los actores de la comunidad de desarrollo. A continuación se presentan los principios que esbozan ambas escuelas con el fin de informar al respecto a aquellos profesionales que no cuentan con mucha experiencia en el campo del DSP post-conflicto.

Una de las escuelas de pensamiento considera que las organizaciones públicas (gobiernos, agencias de desarrollo) pueden, en el mejor de los casos, brindar apoyo indirecto al sector privado propiciando el clima de inversión necesario para estimular el crecimiento de este sector. Entre las condiciones necesarias para propiciar dicho crecimiento figuran un entorno macro-económico estable, el imperio de la ley y una serie de

regulaciones y políticas, así como un régimen fiscal. Todos estos elementos se deben comunicar con claridad a quienes corresponda para que sean a su vez ejecutados con eficacia.¹²² Cabe señalar en particular que cuando las estructuras estatales son difusas y éstas se encuentran en proceso de reconstrucción después de un conflicto, se debe aprovechar la oportunidad crucial que se presenta para llevar a cabo las reformas necesarias con mayor facilidad.¹²³ De acuerdo con el enfoque del “clima de inversión”, los programas de desarrollo tienen como objetivo crear un entorno empresarial a nivel macro-económico de manera que se pueda establecer una estructura nacional que permita y que incentive en forma positiva y dinámica a los individuos a participar en actividades económicas complejas.

Los defensores de este enfoque señalan que la “burocracia” y los problemas de administración son más graves en algunos de los países más pobres del mundo. Por ejemplo, hay países en donde puede resultar prohibitivo registrar y formalizar una empresa, lo que condena a los pobres a permanecer en el sector informal donde son más vulnerables a los intereses de los funcionarios depredadores. Por lo tanto, la agilización de los procedimientos administrativos y el mejoramiento de su ejecución generan beneficios importantes para los pobres.

Hay otra escuela de pensamiento que considera que, aunque esas medidas son necesarias, no son suficientes. La reducción de la burocracia por sí sola no aumenta el empleo o la inversión.¹²⁴ La creación del entorno empresarial propicio no es suficiente para remediar la situación, pues se requiere de una intervención más directa para obtener resultados reales y tangibles en la práctica

¹²⁰ Tanburn, 2008

¹²¹ Ghani y Lockhart, 2008. P. 151.

¹²² Addison 2006; Addison 2003; Banco Africano de Desarrollo 2007; Anand 2005; Brück 2006; IFC/FIAS-GTZ-BMZ 2007; MacDonald 2006; Mills y Fan 2006; USAID 2007.

¹²³ Addison 2003, 16.

¹²⁴ Saperstein y Campbell 2008, 1; Chang 2007.

y poder marcar una diferencia significativa. Muchos de los países que han alcanzado logros impresionantes han procedido de esta manera, sin dejar que sea tan sólo la magia del mercado la que solucione la situación, sino que más bien se han dedicado a intervenir en forma más directa, incluso estableciendo alianzas con actores del sector privado y brindando apoyo directo a las industrias emergentes.¹²⁵

Los defensores del enfoque “intervencionista” buscan estimular el sector privado local en diferentes niveles y su enfoque radica en hacer cambios prácticos con base en lo que dictan las tendencias del mercado “en la práctica”. Estas intervenciones a menudo han contemplado una visión clara del resultado final que se espera obtener, así como de las oportunidades que se deben aprovechar para alcanzar los objetivos. Las intervenciones se ajustan con cuidado a las condiciones locales y no existe una única solución estándar.

Los practicantes de estas dos escuelas de pensamiento han tenido la tendencia de desestimar a su contraparte en vez de buscar consenso en algunas áreas. Quienes defienden la idea de enfocarse de manera exclusiva en fomentar un clima de inversión propicio argumentan que las agencias de desarrollo no deben participar en el proceso de “seleccionar ganadores” y que todos los intentos que se han hecho para adoptar una actitud más intervencionista han fracasado. No obstante, los fracasos que se señalan con mayor frecuencia son la política industrial de África, en la cual los funcionarios civiles no tenían las destrezas necesarias ni el apoyo o los recursos para poner en ejecución enfoques complejos.

Por el contrario, entre quienes defienden un enfoque más intervencionista la disposición política para efectuar el cambio necesario es quizá menor en los países que requieren reformas de mayor magnitud, lo cual obliga a los donantes a tomar acciones que van en contra del acostumbrado mantra de brindar apoyo a las iniciativas del gobierno asociado. Estos críticos también señalan que la modificación de una ley a nivel nacional suele surtir muy poco efecto “en la práctica”, en parte por el hecho de que la modificación de leyes recibe con frecuencia más atención que la ejecución y la ampliación del alcance del propio cambio. Hay quienes han ido más lejos y han

sugerido que los cambios estructurales del sistema macroeconómico a menudo provocan un aumento en las desigualdades horizontales y reactivan el conflicto en vez de incrementar la estabilidad por medio del crecimiento económico.¹²⁶

Sin embargo, en la realidad hay muchos elementos de coincidencia entre ambas escuelas. Por ejemplo, la intervención directa que se haga por medio de la capacitación empresarial para estimular la pequeña empresa de una comunidad tendrá siempre un impacto de gran escala. Por el contrario, la eliminación de restricciones sistémicas para estimular el crecimiento masivo de las exportaciones dentro de una cadena de valores específica puede beneficiar a miles de pequeños agricultores en un breve período de tiempo, pero aún así, esta medida siempre sería considerada “intervencionista”. De igual forma, el establecimiento de procedimientos para la solución alterna de controversias puede contribuir a mejorar con rapidez el clima de inversión de manera considerable y producir un impacto inmediato, mientras que la simplificación del procedimiento de registro comercial no tendría mayor impacto en una situación en que las empresas preferirían por muchas razones continuar operando de manera informal.

Existen por tanto muchas áreas de relación y coincidencia entre las dos escuelas, y en la práctica los donantes prefieren adoptar una combinación de enfoques de acuerdo con las necesidades específicas de cada situación. En particular, las dos corrientes pueden converger en las intervenciones sistémicas o en aquellos enfoques cuyo fin es contribuir para que los “mercados funcionen en beneficio de los pobres” (M4P, por sus siglas en inglés) Dentro de este escenario, la palabra “mercado” encierra todos los aspectos del sistema comercial general, desde las redes sociales y empresariales hasta los códigos reguladores y las instituciones financieras. Aunque los enfoques M4P son intervenciones directas, éstas tienen como objetivo transformar el sistema en su totalidad en vez de modificar aspectos específicos del mismo.

Sin embargo, al menos en la teoría, se puede establecer una distinción entre el enfoque “intervencionista” y el enfoque de “clima de inversión” con base en las prioridades de los programas que se establecen dentro de cada enfoque.

¹²⁵ Rodrik 2006 y 2008.

¹²⁶ Guimond 2007, 16.

4.2 Enfoques “intervencionistas”

Las intervenciones directas se pueden dar de diferentes maneras. En la actualidad, la mayoría de ellas buscan mejorar sistemas integrales de mercado mientras que otras tienen un propósito más delimitado que busca beneficiar a un grupo destinatario más pequeño por medio de subsidios. Existe una amplia variedad de posibles intervenciones entre las que figuran las siguientes:

- La promoción de las vinculaciones con el mercado y las cadenas de valor.
- El fomento de la creación de asociaciones empresariales y grupos comunitarios.
- El acceso al trabajo y a la formación profesional.
- El microfinanciamiento.
- Apoyo para fines específicos.

Los programas que se enfocan en el Desarrollo Económico Local (DEL), en la aplicación de procedimientos de desarrollo comunitario (*Community-Driven Development, CDD*), en los medios para procurar el sustento y en las cadenas de valor adoptan todas perspectivas distintas del enfoque intervencionista.

Existen motivos fundados para adoptar un enfoque de intervención directa en una situación de post-conflicto. Sus resultados son más inmediatos, tangibles y sus beneficiarios son claros, lo cual tiene vital importancia en un entorno post-conflicto, ya que los donantes brindan todo el apoyo necesario para la paz cuando los dividendos de paz son evidentes. Mediante las intervenciones directas, dichos dividendos de paz se pueden lograr con rapidez y suelen ser evidentes, lo cual disminuye el riesgo de retornar al conflicto.

Además, las intervenciones directas permiten a los donantes dirigir su ayuda a los grupos más vulnerables de la sociedad y trabajar en forma directa con grupos como los desposeídos, los repatriados y las mujeres. Por último, cabe destacar que el hecho de que la administración y las estructuras centrales del estado sean a menudo frágiles no tiene un efecto negativo en las intervenciones directas, ya que éstas no dependen del gobierno o de las instituciones oficiales para poder ser ejecutadas con eficacia. En efecto, puede resultar más fácil en la práctica ejecutar

las intervenciones directas en un entorno post-conflicto, pues éstas se adaptan mejor a los escenarios políticos y sociales fragmentados. También se argumenta que estas intervenciones son herramientas flexibles que contribuyen a mejorar la situación económica y que pueden adaptarse a situaciones específicas y a las capacidades de los donantes.

4.2.1 Fomento de las vinculaciones con el mercado y de las cadenas de valor

El fomento de los vínculos con el mercado constituye una de las formas más importantes de intervención en un sistema de mercado.¹²⁷

Los vínculos con el mercado, más que otros tipos de estructuras económicas, son más proclives a verse afectados durante un conflicto debido al desgaste de confianza que surge entre los diferentes grupos de la sociedad.¹²⁸ Por lo tanto, el mejoramiento de los vínculos con el mercado puede generar importantes beneficios tanto a favor de la construcción de la paz como del desarrollo económico,¹²⁹ por lo que resulta claro que existen prioridades en cuanto al apoyo que puedan brindar los donantes.

El fomento de los vínculos con el mercado también sirve de apoyo para los canales “legítimos” del comercio regional. Durante el conflicto armado, es muy probable que la comunicación y el comercio regionales estén dominados por actividades ilícitas o que sean controlados con medios violentos. El fomento de conexiones nuevas y legítimas representa para las empresas locales una alternativa distinta a las que han sustentado anteriormente a la economía de guerra. Estos nuevos vínculos con el mercado también contribuyen a fomentar la formalización de la economía informal, ya que promueven el pleno aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los sistemas nuevos e interconectados.

El apoyo a los mercados se puede dar de dos formas. En primer lugar, los donantes pueden coordinar acciones con los actores económicos con el fin de vincularlos de manera práctica con otros actores económicos. Además, pueden hacer circular información sobre los mercados para permitir que los actores puedan ajustar sus actividades a las tendencias más amplias del mercado.¹³⁰ También se

¹²⁷ Bagwitz *et al* 2008, 82ff; Gündüz y Klein 2008; MacDonald 2006, 15-61; Saperstein y Campbell 2008; SEEP 2007; Spilsbury y Byrne 2007; Stamm *et al* 2006.

¹²⁸ Longley *et al* 2007, 2.

¹²⁹ Gündüz y Klein 2008, 21ff; SEEP 2008; 4ff; Stamm *et al* 2006.

¹³⁰ Aaronson *et al* 2008.

Recuadro 33. Tipos de vínculos con el mercado

Geográficos:

- Al interior de una comunidad local
- Entre comunidades locales
- A nivel provincial
- A nivel nacional
- A nivel regional o internacional

Sectoriales:

- Entre actores involucrados en la misma etapa de intervención del mismo sector económico
- Entre actores involucrados en diferentes etapas de intervención del mismo sector económico
- Entre diferentes sectores económicos

debe considerar el hecho de que hay dos tipos de vínculos que se deben desarrollar: los vínculos geográficos y los vínculos sectoriales (Recuadro 33).

Por su parte, los proyectos relacionados con cadenas de valor consisten sobre todo en establecer vínculos sectoriales y tienen como objetivo mejorar las relaciones dentro de un sector económico determinado. La selección de este sector depende de las condiciones locales y varía según la situación.¹³¹ Por ejemplo, la industria de productos lácteos fue seleccionada para brindarle apoyo en Serbia¹³², mientras que en Uganda se seleccionó la producción de algodón.¹³³ Las intervenciones de cadenas de valor tienen la capacidad de abordar el desarrollo del sector privado en varias escalas, desde el nivel microeconómico, en el que se contemplan las empresas individuales, hasta el nivel intermedio, en el cual se trabaja con asociaciones empresariales y se promueve la distribución regional, hasta llegar al nivel macroeconómico para llegar a acuerdos comerciales internacionales y tener acceso a mercados extranjeros.¹³⁴ Esta capacidad de acción en diferentes niveles resulta atractiva para los donantes que planean emprender programas de acciones en situaciones de

post-conflicto. Las cadenas de valor en contextos de post-conflicto están recibiendo actualmente mucha atención de algunos donantes, en particular porque ofrecen oportunidades para fomentar el desarrollo a diferentes niveles.¹³⁵

Las cadenas de valor y los vínculos con el mercado en general se consideran todavía acciones de intervención directa, aun cuando se adopten diferentes escalas de operación. Los conocimientos que se obtienen de los esquemas que fomentan los vínculos con el mercado pueden resultar de gran utilidad para determinar el tipo de reforma macroeconómica que se desea ejecutar. A la vez, las reformas eficaces también deberían contribuir con el desarrollo de los vínculos con el mercado. Sin embargo, el desarrollo de los mercados locales y el fomento de vínculos entre los diferentes actores económicos implican necesariamente la coordinación directa de los donantes con las empresas, los individuos y las asociaciones empresariales.

4.2.2 Fomento de las asociaciones empresariales y de grupos comunitarios

Otra forma de efectuar cambios sistémicos es estimulando a las personas, empresas y comunidades para que constituyan asociaciones empresariales y grupos cooperativos. Estos grupos por lo general tienen mayor peso e influencia en el momento de relacionarse con los gobiernos centrales, lo que les permite plantear y negociar con mayor eficacia condiciones favorables para sus miembros. Estos grupos también constituyen un medio adecuado para aumentar el grado de presión y amortiguar los riesgos que puedan surgir, ya que pueden unir esfuerzos para brindarse apoyo mutuo en situaciones críticas. Como tales, estos grupos constituyen un medio para apoyar las estrategias de obtención del sustento de los individuos y de los hogares y fomentar el crecimiento del sector privado local.¹³⁶

El fomento de la creación de este tipo de organizaciones también constituye una herramienta útil para la construcción de la paz y la reconciliación en un contexto de post-conflicto (Recuadro 34).

¹³¹ Gündüz and Kline 2008, 6.

¹³² Aaronson *et al* 2008.

¹³³ USAID 2008.

¹³⁴ Para mayor información sobre las cadenas de valor y diferentes actividades de los donantes en el campo del fomento de estas cadenas, véase www.value-chains.org.

¹³⁵ Gündüz y Klein 2008; Saperstein y Campbell 2008.

¹³⁶ Goovaerts *et al* 2006, 23; Herzberg 2004 y 2007; IA 2006; McVay 2005; Parnell 2001; SEEP 2007; ONU 2008, 11.

Asimismo, la creación de estos grupos contribuye a establecer las redes sociales y la interdependencia entre los diferentes sectores de la sociedad. Estas asociaciones representan por lo tanto una manera efectiva de construir capital y confianza social en un escenario de fragmentación social. En particular, estas iniciativas pueden resultar muy efectivas cuando hay una amplia participación de diversos actores, incluidos los miembros de los distintos grupos y actores de las diferentes partes de un conflicto.¹³⁷

Sin embargo, el apoyo que se brinde a estas asociaciones se debe hacer con cautela cuando ya han desempeñado un papel dinámico durante el conflicto ya que, cuando esto sucede, es probable que se preocupen por los intereses de un sólo sector de la comunidad, lo cual podría acentuar las divisiones en la sociedad en vez de atenuarlas.¹³⁸ Para procurar que esto no suceda, es fundamental tener un conocimiento más amplio de la situación del conflicto y determinar las acciones de manera que sean sensibles al conflicto.

Recuadro 34. Asociaciones empresariales y construcción de la paz

La Alianza Empresarial para la Paz (*Business for Peace Alliance - BPA*) de Sri Lanka

Las asociaciones empresariales tienen el potencial de fomentar la construcción de la paz y de estimular el crecimiento económico. Estos grupos no sólo tienen un impacto directo que logra reunir a individuos de diferentes facciones y fomentar la interacción constante entre ellos, sino que también pueden tener influencia a un nivel mucho más amplio. No obstante, es importante tener presente que, si las asociaciones empresariales van a participar en acciones de mayor alcance para la construcción de la paz, éstas deben representar la mayor cantidad posible de los intereses de los distintos sectores de la sociedad.

Los actores del sector privado han estado involucrados en las actividades de construcción de la paz en Sri Lanka desde la etapa más crítica de la guerra civil a mediados de la década de los noventa. Sin embargo, no fue sino hasta el año 2001 cuando los líderes del sector privado de Sri Lanka lanzaron formalmente una iniciativa “empresarial para la paz” conocida como Sri Lanka First (SLF) (Sri Lanka Primero). Esta iniciativa fue establecida por actores del sector comercial e industrial de Colombo, la capital de Sri Lanka, quienes representaban los principales intereses de dichos sectores. Además de emprender acciones para mejorar el perfil de la campaña para la paz mediante la organización de manifestaciones públicas y de campañas en los medios de información, la SLF también realizó consultas con los actores del conflicto, además de organizar y mediar en las negociaciones de paz entre los partidos políticos opositores.

La SLF llegó a ser una gran organización empresarial, aunque las empresas provinciales y de menor escala no estaban representadas. Las políticas económicas que se adoptaron después de que se logró la paz en 2001 fueron percibidas como injustas y se consideró que no difundían los beneficios económicos de la paz en un área geográfica suficientemente amplia. La Alianza Empresarial para la Paz (*Business for Peace Alliance - BPA*) fue creada en el año 2002 con el apoyo del PNUD y de International Alert con el fin de ofrecer un foro más amplio para los actores del sector privado de Sri Lanka. En la BPA hay 17 cámaras de comercio representadas, lo que permite no sólo garantizar una amplia representación geográfica sino también aumentar las posibilidades de que se tomen en cuenta las opiniones de un mayor número de actores. La BPA fomenta la participación práctica de sus miembros y promueve la interacción entre ellos en sus reuniones ordinarias. Además organiza el comercio interregional y defiende los intereses de las pequeñas y medianas empresas dentro de las políticas económicas centrales. Por lo tanto, la BPA representa la contraparte práctica de la SLF y constituye un medio para promover la construcción de la paz amplia y participativa.

Referencias: Mayeh y Salih 2006; Paffenholtz y Vijayarajah 2005; Venugopal 2008.

¹³⁷ Goovaerts *et al* 2006, 10; Gündüz *et al* 2006, 30ff; IA 2006; Mierke 2006, 10-11; Saperstein y Campbell 2008, 36.

¹³⁸ Parnell 2001, 10.

Por consiguiente, tanto el funcionamiento de estos grupos como los miembros que las constituyen son aspectos importantes que se deben tomar en cuenta en los programas de intervención. Por su parte, las asociaciones empresariales pueden enfocar sus acciones en determinados sectores o actividades comerciales específicas¹³⁹, o bien, pueden reunir a empresarios de diferentes sectores que se desempeñen dentro de una misma área.¹⁴⁰

Los grupos comunitarios tienen una mayor afiliación, lo cual puede contribuir a incorporar los intereses del sector privado local en el resto de la comunidad y despertar el interés general por el sector privado local.¹⁴¹ Aunque todos estos tipos de grupos son beneficiarios legítimos de la ayuda de los donantes, también es importante que los donantes estimulen a estos grupos a procurar la continuidad de su existencia a largo plazo, para lo cual es crucial que dichos grupos sean administrados con base en principios comerciales.¹⁴²

4.2.3 Acceso al empleo y a la formación profesional

El acceso al empleo y la formación profesional constituyen formas adicionales de intervención directa que tienen efectos sistémicos significativos. Estas medidas tienen una relevancia inmediata durante las etapas iniciales de post-conflicto, ya que una gran cantidad de personas pierden sus medios de subsistencia durante el curso del conflicto, por lo que requerirán ayuda para encontrar empleo. Entre estas personas figuran los excombatientes quienes son propensos a promover el retorno a la violencia cuando no logran encontrar nuevas ocupaciones.¹⁴³ Por consiguiente, la creación inmediata de empleo resulta vital, ya sea por medio de trabajos remunerados, oportunidades de aprendizaje o programas de formación profesional (Recuadro 35).

Se sabe que las necesidades de trabajo y de capacitación cambiarán con el tiempo y que los

Recuadro 35. Esquemas de Trabajo Temporal

Proyecto de Trabajo Temporal de USAID en Timor Leste

Inmediatamente después del establecimiento de la paz en el año 2000, la Oficina de Iniciativas de Transición (OTI, por sus siglas en inglés) patrocinó un Programa de Trabajo Temporal (TEP, por sus siglas en inglés) con el fin de crear trabajos de corto plazo en Timor Leste. En ese momento había también 250,000 refugiados y desplazados internos en Timor Occidental, lo cual representa un cuarto del total de la población de 1 millón de personas. El TEP fue creado para cubrir la urgente necesidad de crear trabajo inmediato y para dar el tiempo necesario para encontrar soluciones de largo plazo.

Como parte del Programa de Trabajo Temporal, cada uno de los 13 distritos de Timor Leste recibieron \$100,000 para cubrir los salarios de los trabajadores durante 6-8 semanas utilizando una escala diaria salarial de \$3.21. La Oficina de Iniciativas de Transición (OTI) también dio a cada distrito \$90,000 para la adquisición de herramientas y de equipo, ya que los proyectos de trabajo que se adoptaron eran muy variados, tales como el desmonte y drenaje del borde de las carreteras, la reparación de edificios y la construcción de instalaciones deportivas. Además, se suministraron partidas adicionales de fondos según fuera necesario. OTI ha subrayado el hecho de que los esquemas de creación de trabajos de corto plazo como el TEP resultan efectivos como medidas provisionales y ha reconocido que estas medidas se deben complementar con el inicio de programas de empleo más permanentes y que dichas medidas se deben planificar tomando en cuenta estos programas. El TEP de Timor Leste cumplió con su objetivo inmediato de brindar trabajo de corto plazo, pero estableció una norma para los salarios diarios que fue luego eliminada conforme el mercado laboral no calificado comenzó a funcionar otra vez.

Referencias: Krumm 2008.

Comentarios adicionales de: Donald Krumm y Justin Sherman (USAID/OTI)

¹³⁹ E.j. Asociaciones de agricultores (Alex *et al* 2006).

¹⁴⁰ Herzberg 2007.

¹⁴¹ Parnell 2001; Wheeler *et al* 2005.

¹⁴² Parnell 2001, 11; Stamm *et al* 2006;.

¹⁴³ OCDE/DAC 2007, 5ff; ONU 2008; USAID 2007, 35ff.

Recuadro 36. Capacitación en destrezas empresariales

ISUN en Afganistán

En junio de 2008, la red IDEA, que es parte del Ejército Holandés, inició un Nuevo programa en Afganistán en la Provincia de Uruzgan con el objetivo de brindar capacitación y dotar de destrezas empresariales a las pequeñas y medianas empresas. La capacitación se da en pequeños grupos de 8 a 10 personas durante un periodo de tres semanas utilizando el manual de capacitación de la OIT denominado Inicie su Negocio (ISUN). Los materiales primero fueron traducidos al Pashtu y adaptados para los estudiantes con capacidades limitadas de lectoescritura, lo cual se hizo sustituyendo los pasajes extensos del texto por imágenes y diagramas.

El programa aún se encuentra en su fase experimental y se está poniendo a prueba en tres localidades diferentes dentro de la provincia. El personal del programa está explorando formas de vincular la capacitación ISUN con experiencias prácticas de “la vida real” en Afganistán. Asimismo, la capacitación formal se está complementando con servicios de asesoría, con criterios de elegibilidad para el acceso al crédito y el microfinanciamiento, y con proyectos comunitarios como refugios para la protección contra la exposición solar en el bazar. Se espera que el programa resulte más efectivo por medio de la aplicación de la capacitación en situaciones prácticas de la vida real y en posibles oportunidades empresariales y que contribuya a fomentar una economía local dinámica en la Provincia de Uruzgan.

Fuente: Dierderik Conijn (Ejército Holandés)

esquemas de empleo inmediato y de corto plazo tendrán que llegar a ser sustituidos por esquemas que procuren la creación de trabajos permanentes. Sin embargo, para lograr este objetivo, es necesario no sólo establecer intercambios laborales para que el mercado laboral pueda funcionar con mayor eficacia sino también brindar capacitación a la fuerza de trabajo. Los donantes pueden intervenir de forma directa en estas direcciones con el fin de facilitar la transición hacia el empleo sostenible.¹⁴⁴

La capacitación puede tener como objetivo optimizar en forma práctica las estrategias existentes para procurar el sustento, en cuyo caso la capacitación se podría enfocar en destrezas y tecnologías específicas que permitan a las personas utilizar nuevos activos o los activos existentes de manera más eficiente. La capacitación también puede contribuir a mejorar las destrezas empresariales de los emprendedores con el fin de que éstos conozcan mejor los sistemas financieros y de crédito y las buenas prácticas empresariales, entre otros aspectos (Recuadro 36). Por último, la capacitación también se puede enfocar dotar a las personas de las destrezas básicas como la

capacidad de leer y escribir y en conocimientos básicos de aritmética.

Por su parte, la formación profesional se puede ofrecer a determinados grupos de la sociedad. Por ejemplo, los jóvenes por lo general necesitan capacitación, ya que los sistemas de educación formal son con frecuencia interrumpidos durante los periodos de guerra, por lo que es probable que no hayan logrado desarrollar las capacidades de leer y escribir ni otras destrezas básicas.¹⁴⁵

Los esquemas de capacitación también se pueden enfocar en los excombatientes, ya que los ex soldados por lo general carecen de la experiencia y de las destrezas necesarias para poder procurar su sustento durante los tiempos de paz. Sin embargo, en el momento de brindar formación profesional, es importante tomar en cuenta las destrezas que buscan los empleadores y tratar de armonizar la formación con la demanda laboral real.¹⁴⁶

La falta de educación y capacitación constituye uno de los obstáculos principales para obtener trabajo en situaciones de post-conflicto, al igual que la

¹⁴⁴ Goovaerts 2006, 3ff; OIT/HEI 2006; MacDonald 2006, 23ff; Mierke 2006, 16ff; ONU 2008; USAID 2007, 39.

¹⁴⁵ Donahue *et al* 2006; Dzinesa 2006; James-Wilson y Hall 2006; Nagarajan 2005; OCDE/DAC 2007, 6; ONU 2008.

¹⁴⁶ MacDonald 2006, 23ff; Microlinks 4.

salud y la movilidad. Es muy probable que haya muchos individuos que pierdan su capacidad de trabajo por haber sufrido lesiones o discapacidades durante el conflicto, lo cual también se debe tomar en cuenta en el momento de considerar el mercado de trabajo.

4.2.4 Microfinanciamiento

Los servicios financieros por lo general no son funcionales después de un conflicto. Los bancos centrales y comerciales tampoco funcionan con normalidad y puede darse el caso de que no tengan la capacidad de brindar apoyo a los sectores más vulnerables de la población, aun cuando logren continuar con sus funciones. Sin embargo, son estos sectores de la población los que podrían presentar las mayores necesidades de servicios financieros a un nivel moderado. Se debe señalar en particular que los servicios financieros siempre serán necesarios para reactivar la actividad económica durante el período inmediato posterior al

conflicto y para estimular el crecimiento de las empresas a mediano y largo plazo. Estos servicios financieros incluyen el acceso al crédito, a los microseguros y a los ahorros. No obstante, de todos ellos el crédito es el servicio más urgente y el que se considera con mayor frecuencia. Es probable que después surjan oportunidades para que las iniciativas de microfinanciamiento se puedan ampliar de manera que cubran los servicios de seguros y ahorros durante etapas posteriores al conflicto.

El acceso al crédito genera sin duda grandes beneficios en las situaciones de post-conflicto, los cuales tienen particular relevancia para todas las empresas emergentes. Sin embargo, existe un cierto grado desacuerdo con respecto al momento apropiado en que se debe ofrecer el crédito en una situación de post-conflicto. Hay ciertas características del entorno post-conflicto que no propician las operaciones crediticias como la inestabilidad de la población y el alto grado de

Recuadro 37. Incorporación progresiva del microfinanciamiento

FIDA y el microfinanciamiento en las zonas rurales de Ruanda

El Proyecto del FIDA para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa de Ruanda (PPMER, por sus siglas en inglés) se inició en 1996 y se encuentra actualmente en su segunda fase. Ruanda tienen una larga tradición empresarial rural y en menor medida agrícola debido a la relativa escasez de tierra arable. Sin embargo, cuando se inició la primera fase del proyecto tan sólo dos años después del genocidio ruandés, la inestabilidad y el desplazamiento de la población constituían todavía un grave problema debido a que la población había disminuido de 7.7 a 4.4 millones de personas entre los años de 1990 y 1994.

Por lo tanto, la primera fase del PPMER se centró en desarrollar la capacidad de las comunidades rurales por medio de programas de capacitación en alfabetismo y aritmética elemental, entre otras destrezas fundamentales. De las 5,446 pequeñas y medianas empresas que recibieron apoyo durante esta primera fase, el 78% de ellas lograron aumentar su valor durante el curso del proyecto y la proporción con capacidad crediticia aumentó del 32% a 57% por ciento. En el año 2003, se inició la segunda fase del PPMER para ofrecer crédito y otros servicios financieros después de haber aumentado en forma gradual la actividad económica en las comunidades rurales. Para garantizar la continuidad entre las dos fases del proyecto, a las personas que recibieron capacitación durante la primera fase se les dio acceso a los servicios de microfinanciamiento durante la segunda fase. Dada la naturaleza de la situación de post-conflicto de Ruanda, se consideró que no se debía introducir el microfinanciamiento de forma inmediata sino que se debía incorporar de manera progresiva una vez que la población rural se hubiera establecido y que se hubiera desarrollado la capacidad empresarial.

References: Camilleri 2007; FIDA 1996 y 2003.
Comentarios adicionales de: Eric Rwabidadi (FIDA Ruanda)

Recuadro 38. Inicio inmediato del microfinanciamiento

MISFA en Afganistán

El Fondo de Apoyo a la Inversión en Microfinanciamiento para Afganistán (MISFA, por sus siglas en inglés) fue establecido en el año 2003 a solicitud del gobierno afgano. Esta iniciativa se creó como un fondo común de financiamiento de donantes y como centro de coordinación para las acciones de inversión y microfinanciamiento (MFI) de Afganistán. Una de las prioridades de MISFA consistió en dar acceso al microfinanciamiento a la mayor cantidad de personas y de la manera más rápida posible. Asimismo, se dio el estímulo necesario para ampliar con celeridad el alcance de las MFI y para que éstas aumentaran su cartera de clientes con rapidez en un área geográfica extensa.

Hay estudios que han demostrado que esta estrategia logró desarrollar el sector del microfinanciamiento y atraer una mayor cantidad de clientes. En 2006, Afganistán se podía comparar de manera favorable con otros países post-conflicto no sólo en cuanto a la totalidad de prestatarios sino también en cuanto al promedio de prestatarios que había por cada MFI (véase la tabla abajo). No obstante, los estudios también sugirieron que si bien las MFI de Afganistán tenían un mayor alcance que en otros países post-conflicto, éstas eran en general menos sostenibles. En la actualidad, MISFA está emprendiendo acciones para desarrollar la capacidad del nuevo sector de microfinanciamiento y para fomentar la planificación sostenible a largo plazo.

	Afganistán	Sierra Leona	Bosnia & Herzegovina
Total de prestatarios activos	197,278	39,122	29,486
Promedio de prestatarios activos / MFI	15,175	4,347	3,686

Referencias: MISFA 2006; Nagarajan, Knight y Chandani 2006.

movilidad social. También se ha señalado que es preferible desarrollar la capacidad de los posibles beneficiarios antes de ofrecerles crédito.¹⁴⁷ Es por estas razones que algunos donantes dudan sobre la efectividad de brindar apoyo a los proyectos de microfinanciamiento durante las etapas iniciales.

Por otra parte, hay quienes opinan que el microfinanciamiento representa una opción atractiva para los programas inmediatos de intervención (Recuadro 38).¹⁴⁸ Estas personas argumentan que las condiciones esenciales para ofrecer crédito son en realidad muy pocas y fáciles de cumplir, y que estas condiciones no se deben confundir con las condiciones idóneas para ofrecer crédito, las cuales no son estrictamente necesarias (Recuadro 39). Hay

quienes han sugerido que el crédito se podría ofrecer a las poblaciones en desplazamiento, sobre todo cuando se trata de casos de refugiados o desplazados internos que están proceso de regresar a su país de origen.¹⁴⁹

En general, se debe señalar que no existe una regla definitiva respecto al momento apropiado y preciso en que se deben ejecutar las iniciativas de microfinanciamiento en entornos post-conflicto. Sin embargo, existe consenso en el sentido de que se deben respetar los principios fundamentales de la prácticas idóneas, entre las que figuran el mantenimiento de una cartera de clientes de alto nivel, la aplicación de las tasas de interés del mercado, y la planificación adecuada para la

¹⁴⁷ Camilleri 2007.

¹⁴⁸ CGAP 2004; Earne *et al* 2008; MacDonald 2006; Nagarajan 2004; Nourse 2004; SEEP 2004 y 2008, 23ff; Trischler y Bartocha 2007.

¹⁴⁹ Nagarajan y McNulty 2004; Nourse 2004.

Recuadro 39. Condiciones esenciales para ofrecer crédito

Dentro del entorno post-conflicto

- Se debe garantizar la seguridad básica.
- Se debe tener la capacidad para localizar a la población, aunque no es necesario que ésta esté establecida.
- Debe existir actividad económica y una economía monetaria.

Dentro de las agencias de donantes

- Se debe contar con personal calificado.
- Se deben establecer ciclos de financiamiento de largo plazo.

recuperación total de costos. Otro aspecto en el que existe consenso es el hecho de que las intervenciones de microfinanciamiento se deben hacer en forma separada de la labor humanitaria y se deben enfocar de manera específica en alcanzar las metas de desarrollo.¹⁵⁰

Sin embargo, es importante también innovar otros aspectos de los programas en el ámbito del microfinanciamiento. Por ejemplo, es muy importante que las MFI en situaciones de post-conflicto puedan ofrecer una gama amplia y flexible de productos que se ajusten a las necesidades de los diferentes prestatarios.¹⁵¹ Por ejemplo, se puede ofrecer crédito a determinados grupos como organizaciones comunitarias o asociaciones empresariales, en vez de ofrecerlo a personas físicas. Además, se deben extender los ciclos normales de financiamiento ya que la viabilidad comercial de las MFI podría tomar más tiempo del previsto. Por último, las redes de proveedores de microfinanciamiento tienen particular relevancia en los entornos post-conflicto, ya que facilitan la recopilación e intercambio de información así como las acciones para la defensa de los intereses de las pequeñas y medianas

¹⁵⁰ CGAP 2004; SEEP 2004.

¹⁵¹ Ersenkál y Wolf Fellow 2007; Hudson y Seibel 2007; SEEP 2004, 2; Shaw y Clarke 2004.

¹⁵² SEEP 2006.

¹⁵³ SEEP 2008, 17ff.

¹⁵⁴ Miehlabradt y McVay 2006, 66ff; SEEP 2007.

¹⁵⁵ Goovaerts *et al* 2006, 14ff.

empresas y pequeños inversionistas en las políticas económicas.¹⁵²

4.2.5 Apoyo focalizado

El apoyo focalizado es una de las formas más tradicionales de asistencia que consiste en dirigir el apoyo de los donantes a individuos o empresas específicas. Este apoyo se puede brindar en forma de suministros, equipo, otros activos o servicios de asesoría empresarial. Aunque el apoyo focalizado todavía ocupa su lugar dentro del repertorio de actividades de los donantes, estas intervenciones no tienen el impacto de la magnitud que se requiere y que es crucial para los entornos post-conflicto.

A pesar del limitado impacto que tienen estas intervenciones para lograr cambios a largo plazo, la distribución de algunos suministros y de equipo puede ser de utilidad para los actores del sector privado local y es probable que esta distribución llegue a formar parte de las acciones de los donantes de una u otra forma en las situaciones de post-conflicto.¹⁵³ Las intervenciones que se ubican dentro de esta categoría pueden constituir uno de los componentes de la ayuda humanitaria y no de los esfuerzos de desarrollo. Como ya se ha mencionado, es importante que dichas intervenciones se lleven a cabo de manera que se consideren en alguna medida las metas generales de desarrollo, aun cuando los fines inmediatos sean de naturaleza humanitaria y de corto plazo. Cuando no se logran integrar los aspectos relacionados con el mercado en la labor humanitaria, el sector privado se puede ver afectado a largo plazo con la eliminación de la competencia y de los incentivos para la producción.¹⁵⁴

También es importante que los bienes que se distribuyen contribuyan a satisfacer las necesidades específicas de la población beneficiaria. No se trata sólo de distribuir suministros y equipo por el hecho de hacerlo, sino de satisfacer las necesidades de la población local. Asimismo, las distribuciones de bienes para el desarrollo no se deben determinar con base en la oferta sino la demanda.¹⁵⁵ Para este fin es importante conocer en cierta medida la actividad del sector privado, así como realizar consultas con los actores locales correspondientes. La distribución de un solo tipo de insumo no

siempre resulta efectiva cuando se requieren diferentes tipos de insumo.¹⁵⁶

Por otra parte, es importante que los beneficiarios tengan la capacitación, el conocimiento y las destrezas necesarias para poder aprovechar al máximo los nuevos activos. La situación de post-conflicto puede representar una oportunidad importante para introducir nuevas tecnologías y equipo que permitan al sector privado ser más eficiente y equitativo. Sin embargo, estas innovaciones resultan efectivas únicamente cuando los individuos tienen la disposición y la capacidad para aprovecharlas al máximo.¹⁵⁷ Es necesario abordar dos aspectos en este sentido: el conservadurismo dentro del sector privado local y la pericia técnica. Por lo tanto, las intervenciones simples de distribución se deben coordinar con otras formas de asistencia sistémica, incluidas las acciones relacionadas con el microfinanciamiento, los vínculos con el mercado y la formación profesional.

4.3 El enfoque del “clima de inversión”

Las intervenciones que se fundamentan en este enfoque tienen como objetivo fomentar un entorno propicio para las inversiones en los países post-conflicto. En este enfoque, la “inversión” se refiere tanto a la inversión local como la extranjera. El clima positivo de inversión se entiende como aquel que permite e incluso estimula a los individuos a participar en actividades económicas complejas. De acuerdo con este enfoque, los programas van dirigidos a mejorar la economía en general en vez de ayudar en forma directa a individuos o empresas específicas. El enfoque abarca los siguientes aspectos:

- La reforma jurídica y las regulaciones empresariales
- El fortalecimiento de las instituciones financieras y de los sistemas macroeconómicos
- La reconstrucción de la infraestructura
- Reformas de las políticas comerciales
- El estímulo de la inversión extranjera directa
- Reformas de las políticas de los países donantes.

Se argumenta que es esencial cambiar aquellos sistemas económicos que sean disfuncionales en una situación de post-conflicto, ya que si esto no se hace de manera inmediata, se corre el riesgo de volver al conflicto. La única forma en que los donantes pueden garantizar la paz y la estabilidad a futuro es sentando las bases necesarias para fomentar el crecimiento económico de gran escala.

4.3.1 La reforma jurídica y las regulaciones empresariales

El sector privado post-conflicto se caracteriza por la informalidad que permite que los elementos económicos depredadores prosperen y pasen inadvertidos. La política económica y el sistema regulador centrales del estado a menudo no contribuyen a mejorar la situación, ya que tanto la política económica como el sistema regulador pueden estar desactualizados y resultar confusos de manera que no estimulen la actividad económica formal. Por lo tanto, es importante crear un entorno jurídico y regulador donde las empresas puedan iniciar sus operaciones y crecer sin verse obstaculizadas por la política y las regulaciones económicas (Recuadro 40).¹⁵⁸

En vista de lo anterior, muchas intervenciones de donantes se enfocan en brindar asesoría sobre las políticas económicas a los gobiernos post-conflicto y en ofrecerles ayuda para crear nuevos sistemas jurídicos y reguladores (Recuadro 41). En este proceso, la reducción de la burocracia tiene particular relevancia. En general, la reducción de la burocracia significa reducir la cantidad de regulaciones que gobiernan la creación y la administración de empresas y la simplificación de los procesos reguladores.

Entre más fácil sea “hacer negocios” en un país, más probable será que prospere la actividad legítima y formalizada del sector privado,¹⁵⁹ lo cual tiene particular importancia en una situación de post-conflicto, ya que la formalización de la economía contribuye con la transición de la guerra hacia la economía de paz y fomenta la participación de los actores en coordinación con el estado, a la vez que aumenta la autoridad estatal.

¹⁵⁶ Longley *et al* 2006, 23ff; Sperling *et al* 2004.

¹⁵⁷ Longley *et al* 2006 y 2007.

¹⁵⁸ DCED 2008b.

¹⁵⁹ Herzberg 2004; Mierke 2006, 14ff; USAID 2007, 41ff; Banco Mundial 2008.

Recuadro 40. Facilidad para hacer negocios en diferentes países

País	Días necesarios para iniciar una empresa	Número de pagos fiscales por año	Días necesarios para registrar la propiedad	Años necesarios para cerrar una empresa
Angola	119	31	334	6.2
Australia	2	12	5	1.0
Burundi	43	32	94	No ejerce
República Democrática del Congo	155	32	57	5.2
Haití	202	53	405	5.7
Liberia	99	37	50	3.0
Países Bajos	10	9	5	1.1
Timor Leste	82	15	No ejerce	No ejerce
Estados Unidos	6	10	12	1.5

Tomado de la publicación del Banco Mundial *Doing Business 2008*.

Recuadro 41. Posibles áreas susceptibles de reforma jurídica y reguladora

- Legislación de la propiedad
- Legislación corporativa y creación de empresas
- Impuestos corporativos
- Impuestos de bienes
- Legislación relativa a la competencia
- Legislación contractual
- Solución de controversias
- Leyes laborales y administración
- Regulaciones comerciales y aduanas
- Sistemas judiciales

Las economías de guerra se caracterizan por la informalidad, y como tales, son más permisivas para que se realicen actividades ilícitas y antiéticas. Es por ello que se debe estimular a los empresarios a participar en las economías de paz legítimas y formales si se desea alcanzar la paz duradera.

En el proceso de fomento de la reforma de los sistemas reguladores, es importante que los donantes se involucren con el sector privado local ya que esto no sólo hace el proceso de reforma más eficiente en cuanto al logro de los resultados deseados sino que también abre canales de comunicación entre el gobierno y el sector privado, además de sentar las bases para que se mantenga una relación continua entre las dos partes (Recuadro 42).¹⁶⁰

¹⁶⁰ Masinde *et al* 2008; Nicholas 2008.

Recuadro 42. Participación del sector privado local en la reforma reguladora

La “Iniciativa de la Excavadora” de Bosnia

En 2002, la Oficina del Alto Representante de la ONU en Bosnia lanzó la “Iniciativa de la Excavadora” en Bosnia y Herzegovina con el apoyo de la CE, OHR, el FMI, USAID y el Banco Mundial, e hizo varias concesiones bilaterales de fondos. La iniciativa tenía como objetivo reducir la burocracia. Su fin era “excavar” algunas de las regulaciones empresariales poco prácticas o caducas de Bosnia-Herzegovina (BiH) para estimular la actividad del sector privado y el espíritu empresarial.

El sistema involucró expresamente a las empresas locales, y para lograr su participación, se realizó una muestra itinerante para dar a conocer el proyecto en varias regiones del país y publicitar el sistema en los medios de difusión. Esta intensa campaña de concientización pública generó alrededor de 250 sugerencias por parte de actores del sector privado de Bosnia, las cuales fueron enviadas al comité del proyecto. Las sugerencias abarcaban todas las áreas empresariales, desde la legislación corporativa hasta la tributación fiscal. De éstas se seleccionaron las 50 sugerencias más prácticas para ser impulsadas en el parlamento. Aunque el lema utilizado por la iniciativa era “50 reformas en 150 días”, el proceso se extendió en poco más de 37 días.

Las reformas que se hicieron mediante la Iniciativa de la Excavadora lograron mejorar el entorno propicio empresarial en Bosnia y Herzegovina mediante la reducción de los procesos burocráticos que restringían la actividad empresarial. No obstante, el aporte más importante de la iniciativa consistió en cambiar las actitudes y percepciones públicas. Al involucrar a la comunidad local y las asociaciones empresariales, la iniciativa logró atraer mucha atención pública dentro de Bosnia y Herzegovina, lo que permitió abrir canales de comunicación entre el sector privado y el gobierno y elevar el perfil de la reforma empresarial entre el público. Dado que la iniciativa también se difundió en los medios internacionales, ésta también contribuyó a mejorar la imagen de Bosnia y Herzegovina entre los inversionistas extranjeros como un país progresista que propicia la actividad empresarial.

Referencias: Herzberg 2004 y 2007.

Este proceso de reforma también implica que el estado central tendrá más oportunidades para recaudar mayores ingresos por medio de la tributación fiscal, lo que incrementa su capacidad de acción. Además, el hecho de contar con regulaciones empresariales claras y transparentes contribuye a disminuir la corrupción y es de esperar que también contribuya a disolver los vínculos entre los intereses del sector público y del sector empresarial privado, lo cual no sólo fortalecería al sector privado sino que también aumentaría la eficiencia de las instituciones públicas y la confianza en el Estado.

Los derechos de propiedad están relacionados con este tema ya que son fundamentales para el pleno desempeño del sector privado. Los derechos de propiedad a menudo se ignoran por completo durante los tiempos de guerra. El restablecimiento de estos derechos constituye una parte importante

de los esfuerzos por salvaguardar el imperio de la ley, por lo que es esencial reestablecerlos en un entorno post-conflicto. El restablecimiento de los derechos de propiedad fundamentales se puede entonces considerar como un requisito previo para las intervenciones de desarrollo del sector privado.

Los derechos de propiedad y las reclamaciones de tierras en particular son a menudo áreas muy sensibles después de un conflicto y es importante que el restablecimiento de la legislación de la propiedad se realice de manera que sea sensible al conflicto. Las distribuciones inequitativas de propiedades junto con las divisiones faccionales, étnicas y de otra índole pueden sembrar las semillas de futuros conflictos, y es probable que las leyes de la propiedad, al igual que otras regulaciones relacionadas con la actividad empresarial, tengan que ser reformuladas en vez de ser tan sólo restauradas.

Recuadro 43. Reforma de las instituciones financieras y de las estructuras macroeconómicas

FMI/Sida y el Banco Central de Afganistán

Inmediatamente después de la caída del Talibán en 2001, varios donantes manifestaron su interés en contribuir a reformar las instituciones financieras y las estructuras macroeconómicas de Afganistán. Sin embargo, varios donantes asumieron diferentes funciones durante el proceso. En 2002, el FMI y Sida establecieron un fondo para brindar asistencia técnica sueca al banco central de Afganistán, Da Afghanistan Bank (DAB).

Después de un período inicial en el que se brindó asistencia más amplia para la política monetaria, la contabilidad y la reorganización del banco, este fondo brinda en la actualidad asistencia más especializada en las áreas de capacitación y recursos humanos. En 2004 se hizo una valoración detallada de las necesidades del DAB y se estableció el Centro de Capacitación del DAB en forma permanente para brindar capacitación al personal de la entidad. Este centro ofrece cursos específicos para diferentes departamentos del banco así como capacitación general en tecnologías de la información, contabilidad, economía, inglés y operaciones bancarias centrales. Al invertir en el personal del banco central y en el desarrollo de la capacidad institucional para el futuro, el fondo del FMI y de Sida está contribuyendo a cimentar las bases necesarias para fomentar una economía estable e instituciones financieras fuertes en Afganistán.

Referencias: DAB 2005; Sida/FMI 2004.

4.3.2 Fortalecimiento de las instituciones financieras y de los sistemas macroeconómicos

Los donantes también pueden brindar asistencia y asesoría con el fin de fortalecer las instituciones financieras y las bases macroeconómicas del estado (Recuadro 43). Las intervenciones en esta área pueden producir un impacto inmediato en la actividad económica después de un conflicto. Por ejemplo, la disponibilidad inmediata de moneda fuerte en bajas denominaciones contribuye de manera significativa a impulsar la actividad económica.

Los programas en esta área también tienen importancia a largo plazo, tanto en lo referente al entorno empresarial propicio como en el ámbito de la construcción nacional. Las instituciones financieras eficientes, confiables y transparentes contribuyen a generar confianza en el gobierno central y a fortalecer la autoridad de un estado frágil.

La estabilidad macroeconómica puede ser crucial para un gobierno post-conflicto que es susceptible a la fragilidad, a la limitada capacidad de acción y a

los bajos niveles de legitimidad. Los donantes pueden ayudar a los gobiernos receptores a administrar el presupuesto estatal vigilando sus gastos y manteniendo el control de los fondos recibidos. Además, los gobiernos donantes también pueden contribuir a reducir el endeudamiento estatal y ofrecer apoyo presupuestario.

A menudo se piensa que es necesario contar con bases macroeconómicas antes de emprender acciones para fomentar el desarrollo del sector privado. Sin embargo, los programas que se enfocan en ayuda humanitaria integrada al mercado, el microfinanciamiento y en otras formas de intervenciones directas han demostrado que no es así. Rara vez se encuentran instituciones financieras eficientes y estructuras macroeconómicas consolidadas después de un conflicto, por lo que es necesario proceder con la labor de desarrollo del sector privado en ausencia de estas condiciones.

Sin embargo, en vista de que la creación de estas condiciones favorables requiere de tiempo, es importante abordar los aspectos macroeconómicos durante las etapas iniciales del post-conflicto con el

fin de no obstaculizar la continuidad del crecimiento ni del desarrollo a mediano y largo plazo.¹⁶¹ En concreto, es posible que sea necesario estabilizar la moneda, controlar la inflación y mantener precios constantes en una situación de post-conflicto. Si estos problemas pasan inadvertidos se podrían obstaculizar de manera significativa todos los esfuerzos dirigidos a promover el desarrollo económico.¹⁶²

4.3.3 Reconstrucción de la infraestructura

Un sector privado robusto no puede prosperar sin la infraestructura básica. Esta infraestructura se puede dividir en dos categorías. La primera es la infraestructura que permite a las empresas operar diariamente, incluidos los bienes de insumo básicos como el agua y la electricidad. El segundo tipo de infraestructura empresarial propicia incluye la infraestructura del transporte, como las carreteras, las vías férreas, los puertos, los aeropuertos, así como la infraestructura de las comunicaciones, como las redes telefónicas.

Es probable que ambos tipos de infraestructura sufran daños durante el curso de un conflicto y que no estén en pleno funcionamiento en el contexto de post-conflicto. Sin embargo, los dos tipos de infraestructura también son esenciales para el desarrollo empresarial y el crecimiento general de la economía. La reconstrucción tanto de la infraestructura operativa como comunicativa resulta por lo tanto fundamental en una situación de post-conflicto.¹⁶³

No obstante, la reconstrucción de la infraestructura puede resultar costosa, consumir mucho tiempo y presentar susceptibilidades de índole política. Hay una serie de desafíos que surgen en los proyectos de reconstrucción, pero también se generan una serie de beneficios (Recuadro 44). Es posible que en este proceso participen diferentes actores como los donantes, el gobierno central, el gobierno local, las organizaciones de la comunidad civil, contratistas privados locales, contratistas de las empresas transnacionales e inversionistas extranjeros, esto sin mencionar la población local afectada por el conflicto.¹⁶⁴

Recuadro 44. Desafíos y oportunidades de los programas de infraestructura

Desafíos

- Múltiples partes interesadas con posibles intereses antagónicos
- Corrupción y división poco clara entre el sector público y privado
- Desajuste de coordinación entre los ciclos de financiamiento y la capacidad local

Beneficios potenciales

- El sector privado local y la población en general se beneficiarán de la infraestructura funcional.
- El gobierno post-conflicto gozará de mayor legitimidad si se proporciona infraestructura.
- Los actores del sector privado se pueden beneficiar de los contratos y las licitaciones.
- Los actores del sector privado se pueden beneficiar de los proyectos y de las compras.
- Los proyectos de reconstrucción pueden crear una gran cantidad de trabajos de corto plazo.
- El mantenimiento de la infraestructura puede contribuir a crear algunos trabajos de corto plazo para mano de obra calificada.

No es fácil lograr un equilibrio entre los intereses de los diferentes actores y es necesario que los donantes adopten procedimientos sensibles al conflicto para ofrecer licitaciones, adjudicar contratos, contratar personal y proyectar el financiamiento. Cabe señalar en particular que es necesario tomar medidas para fomentar la transparencia y combatir la corrupción durante el inicio del proceso de reconstrucción.¹⁶⁵ Sin embargo, los donantes también deben considerar acciones de compensación recíproca entre el escenario ideal donde se puede mantener el control estatal sobre la infraestructura, y el escenario alternativo más eficiente que permite al

¹⁶¹ MacDonald 2006, 19ff; Mierke 2006, 28ff; USAID 2007, 23ff.

¹⁶² USAID 2007, 23ff.

¹⁶³ Gallagher 2007; USAID 2007, 79ff.

¹⁶⁴ Anand 2005, 7ff; MacDonald 2006, 10ff.

¹⁶⁵ MacDonald 2006; Schwartz *et al* 2004; USAID 2007, 77ff.



© OTTYvoeten

sector privado asumir la responsabilidad sobre la infraestructura. En el capítulo 3.3.1 anterior se discutió la manera en que se puede lograr este equilibrio y los diferentes tipos de asociaciones público-privadas. Los esquemas de infraestructura son más complejos ya que los riesgos son muy grandes y los montos de dinero muy cuantiosos. En vista de esta situación, es muy importante considerar quiénes serán los beneficiarios del sector privado con el fin de garantizar que los actores políticos o militares no interfieran en los programas con el fin de obtener beneficios personales de las adjudicaciones de contratos y de las licitaciones.

Otro problema importante que surge en los proyectos de infraestructura está relacionado con los ciclos de financiamiento. En una situación de post-conflicto, el financiamiento se intensifica durante las fases iniciales para luego disminuir en forma gradual con el transcurso del tiempo. Sin embargo, casi nunca existe la mano de obra calificada ni la capacidad organizacional necesarias para realizar obras importantes de infraestructura durante este período inicial en el que se cuenta con suficientes fondos. Cuando ya se ha logrado desarrollar la capacidad necesaria, los fondos por lo general se han agotado. Aunque este problema se puede remediar utilizando contratistas privados, la única solución integral al problema consiste en reformar los ciclos de financiamiento de las agencias donantes. Para los

proyectos de infraestructura se requiere una perspectiva de largo plazo y de inversión constante, para lo cual se requiere el apoyo financiero de los donantes.

Es posible, sin embargo, que los proyectos de infraestructura beneficien a la comunidad en general y al sector privado local, así como a algunas compañías contratistas grandes. Para la ejecución de las estrategias de compras se puede recurrir al sector privado existente y se también se puede utilizar mano de obra local para las obras de construcción, lo que generaría trabajo y medios de sustento para la población en situación de post-conflicto. Por lo tanto, los proyectos de infraestructura deben tratar de involucrar a las comunidades y empresas locales en la medida de lo posible.

4.3.4 Reforma de la política comercial

El clima de inversión más amplio sobrepasa las fronteras de cualquier país post-conflicto. Los donantes pueden contribuir a crear el entorno propicio que permita a las empresas comerciar más allá de las fronteras nacionales de manera que puedan tener acceso a los mercados extranjeros de una forma equilibrada y sensible al conflicto. Los donantes pueden asesorar a los gobiernos en la formulación de políticas comerciales efectivas que estimulen el comercio internacional y por ende el crecimiento económico.

La negociación de acuerdos comerciales entre los países vecinos constituye un elemento importante de este proceso. En caso de ser necesario, los donantes pueden proporcionar algunas garantías de seguridad y justicia en nombre de los débiles gobiernos que suelen tener los países post-conflicto. También pueden fomentar las relaciones de cooperación entre los países.¹⁶⁶ Las buenas políticas comerciales y las relaciones amistosas con los países vecinos son aspectos relevantes en una situación de post-conflicto, sobre todo en aquellos casos en que las disputas fronterizas o los movimientos separatistas hayan contribuido con el conflicto.

Además, estas acciones estimularán las importaciones y exportaciones de bienes entre los países. Cuando se procede de una manera que sea sensible al conflicto, se pueden generar dos beneficios principales dentro de una economía de post-conflicto. En primer lugar, la reforma comercial contribuye a abrir nuevos mercados para los productores nacionales, y en segundo lugar, se estimula la competencia dentro del país con el ingreso de nuevos productos. Por otra parte, cuando se estimula el comercio formal transfronterizo se generan ingresos necesarios para el estado y también se crean incentivos para que los actores del sector privado pasen a formar parte de la economía de paz. El comercio positivo y equitativo también puede contribuir a reducir el poder que tiene el sector privado depredador y disminuir el tráfico de bienes de economía de guerra.

Además de negociar acuerdos comerciales generales, los donantes también pueden enfocarse en las políticas relacionadas con bienes específicos. Mediante la adopción de un enfoque de cadena de valores a gran escala, los donantes pueden ayudar a crear conciencia sobre los mercados internacionales y a promover las conexiones empresariales de manera que tanto los productores como las industrias transformadoras de un país post-conflicto puedan tener acceso a estos mercados. Cuando se llevan las cadenas de valor a este nivel se estimula al sector privado local para que alcancen niveles superiores de comercialización y competitividad y para que aprovechen la demanda de bienes éticos que existe en los países donantes.¹⁶⁷

También se puede ofrecer ayuda a los gobiernos post-conflicto en los ámbitos del control fronterizo y los aranceles comerciales, los cuales se deben simplificar y racionalizar para lograr el equilibrio entre la atracción de ingresos para el gobierno y el desestímulo del comercio.¹⁶⁸ No obstante, las intervenciones de los donantes en este ámbito no deben ser la prioridad principal durante las fases iniciales post-conflicto. Aunque es importante resolver los asuntos fronterizos y arancelarios a largo plazo, es poco probable que el estado central tenga la capacidad de resolver estas cuestiones inmediatamente después del conflicto.

4.3.5 *Estímulo de la inversión extranjera directa*

Los países post-conflicto se pueden beneficiar de la inversión extranjera directa (IED) ya que ésta puede contribuir a impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, no es fácil atraer la inversión extranjera directa apropiada ya que los inversionistas por lo general no están dispuestos a arriesgar su dinero invirtiendo en situaciones inestables. Sin embargo, también hay inversionistas menos escrupulosos que se sienten atraídos por las oportunidades de enriquecimiento que ofrecen las economías de guerra. La estimación oficial del grado de riesgo de un país post-conflicto puede tener un impacto significativo en la capacidad de ese país para atraer la inversión extranjera directa.¹⁶⁹

Una de las formas en que los donantes pueden contribuir a estimular la inversión extranjera directa en un país post-conflicto es determinando las diferentes barreras prácticas y administrativas que obstaculizan la inversión y recomendando formas de eliminarlas. Los objetivos de este tipo de labor son similares a los de las acciones que se emprenden para simplificar las regulaciones corporativas de las empresas locales con la diferencia de que, en este caso, las acciones van dirigidas a estimular la inversión extranjera en vez de la inversión local. Hay muchas áreas comunes en cuanto a las condiciones que buscan los inversionistas locales y extranjeros, entre las que se encuentran la simplificación de las regulaciones, un sistema favorable de tributación fiscal corporativa, la eficiencia y transparencia de los entes reguladores, la aplicabilidad de los contratos y las leyes de propiedad, y la funcionalidad y

¹⁶⁶ Gündüz *et al* 2006, 15ff.

¹⁶⁷ Gündüz y Klein 2008, 14; Saperstein y Campbell 2008, 32 y 44.

¹⁶⁸ USAID 2007, 71ff.

¹⁶⁹ Agboll *et al* 2008; Schwartz *et al* 2004, 23.

Recuadro 45. Condiciones que buscan los inversionistas locales y extranjeros

Condiciones que buscan tanto los inversionistas locales como los extranjeros:

- Seguridad física y estabilidad política básica
- Regulaciones simples y ágiles
- Entidades reguladoras eficientes y transparentes
- Sistemas legales transparentes y aplicables
- Infraestructura física y de comunicaciones

Condiciones adicionales que buscan los inversionistas extranjeros:

- Facilidad de ingreso y salida al país para los ciudadanos extranjeros
- Estabilidad macroeconómica para las divisas
- Políticas aduaneras coherentes
- Conocimiento del contexto local

justicia del sistema judicial. Sin embargo, también existen diferencias entre los inversionistas locales y extranjeros (Recuadro 45).

Además de propiciar un entorno general más favorable para la inversión extranjera directa, los donantes también pueden recurrir directamente a los inversionistas extranjeros adecuados para coordinar acciones con ellos. En este sentido, los donantes pueden actuar como garantes u ofrecer apoyo para asumir parte de los riesgos que implica desarrollar operaciones en una situación de post-conflicto.

Este tipo de apoyo se puede brindar tanto a las empresas transnacionales que necesitan garantías antes de iniciar operaciones en un país post-conflicto como a los financiadores que requieren garantías antes de comprometer sus fondos para programas que resultan un tanto inciertos. Los donantes también pueden actuar como mediadores de los contratos y de acuerdos de licitaciones entre los inversionistas extranjeros y los gobiernos post-conflicto con el fin de procurar la

búsqueda de soluciones equitativas y sensibles al conflicto. Por último, los donantes pueden actuar como una fuente de información local para los inversionistas extranjeros contribuyendo a establecer vínculos con otros recursos locales y con la sociedad civil.

Aunque la inversión extranjera directa representa una gran cantidad de posibles beneficios para un país post-conflicto, es importante estimular el tipo de inversión apropiada en vez de estimular la inversión en general. La inversión debe contribuir a estimular la economía del país receptor en vez de desacelerarla y los donantes deben contribuir a desestimular el sector privado depredador local e internacional.

4.3.6 Reformas de las políticas de los países donantes

Casi nunca se habla de las reformas de las políticas en los países donantes como opción para fomentar el desarrollo del sector privado. En primer lugar, las agencias de desarrollo casi nunca tienen suficiente interacción con los departamentos gubernamentales de los países donantes, por lo que ejercen muy poca influencia sobre ellos. En segundo lugar, las metas de desarrollo y las agendas nacionales pueden resultar contradictorias. Es muy poco probable que se preste atención a las sugerencias de reformas de políticas que puedan afectar de manera negativa los intereses de las compañías de los países donantes.

Hay dos áreas principales en las que los países donantes pueden ejecutar reformas que beneficiarían a los países post-conflicto en vías de desarrollo:

- la política comercial y
- la regulación de las empresas transnacionales.

Las políticas comerciales en los países donantes se pueden ajustar con el fin de evitar el proteccionismo y de abrir los mercados internacionales para los productos de los países post-conflicto que se encuentran en proceso de recuperación.¹⁷⁰ Las políticas y los acuerdos comerciales actuales tienen la tendencia a incidir de manera negativa en las metas generales de desarrollo, ya que se fundamentan en la idea de que para los países donantes es fácil exportar sus productos a los países en desarrollo, pero para los países en desarrollo es mucho más difícil exportar sus productos a los países donantes. A los países en desarrollo les resulta difícil tener acceso a los

¹⁷⁰ Gündüz *et al* 2006; Oxfam 2007; Nenova 2004.

mercados de los países donantes por dos razones: los aranceles comerciales prohibitivos y la incapacidad para competir en sectores como la agricultura por el hecho de que la producción agrícola de los países donantes recibe fuertes subsidios.

Por el contrario, los países donantes buscan garantizar aranceles comerciales favorables para sus exportaciones hacia los países en desarrollo, lo cual puede tener un efecto perjudicial sobre la productividad y las industrias locales de los países en desarrollo. En vista de lo anterior, resultaría demasiado difícil lograr una reforma integral de este sistema ya que los donantes tienen la presión de proteger sus propias industrias nacionales.

La asistencia relacionada con el comercio y los acuerdos comerciales que contemplan el desarrollo constituyen una forma más práctica de contrarrestar las tendencias mencionadas. No obstante, dichos acuerdos deben ser sensibles al conflicto. Los acuerdos comerciales preferenciales benefician únicamente a unos cuantos productos o industrias, lo cual puede ser peligroso en una situación de post-conflicto, ya que se podría estimular la especialización en un sólo sector económico y la dependencia en un sólo tipo de producto. Este tipo de sobre-especialización provoca la inestabilidad en la economía, disminuye las oportunidades a la vez que aumenta las probabilidades de que se profundicen las desigualdades horizontales. Por lo tanto, se puede reformar la política comercial con el fin de contribuir con la recuperación económica post-conflicto, pero se debe hacer de una manera que sea sensible al conflicto.¹⁷¹

Otra forma en que los países donantes pueden emprender reformas de políticas para estimular el crecimiento económico en los países post-conflicto es por medio de la regulación de las empresas transnacionales. Aunque muchas empresas transnacionales tienen sus oficinas centrales en los países donantes, algunas tienen operaciones en situaciones de post-conflicto o afectadas por el conflicto. Como se discutió en el Capítulo 3.5 anterior, las empresas transnacionales tienen la capacidad de incidir en una situación post-conflicto, ya sea de manera positiva o negativa, dependiendo de la manera en que realicen sus actividades. Aunque existen códigos de conducta y asociaciones de ética voluntarias que ayudan a las empresas transnacionales a optimizar sus efectos positivos y

minimizar los negativos, ninguno de estos instrumentos o entidades es todavía vinculante.

Existen por lo tanto oportunidades para que los gobiernos donantes se involucren más de lleno en los asuntos relacionados con la responsabilidad empresarial y el desarrollo, y para que regulen las actividades de las empresas transnacionales en el extranjero con el fin de que éstas sean sensibles a los conflictos.¹⁷² Sin embargo, los gobiernos donantes a menudo no tienen la disposición de aplicar dicha legislación en vista de que las empresas transnacionales pueden decidir trasladar sus oficinas centrales a otro país en donde la legislación no sea tan estricta.

Aunque las reformas de políticas en los países donantes constituyen una poderosa herramienta para el desarrollo, los gobiernos donantes no siempre tienen la disposición política para utilizarla. Por consiguiente, es necesario generar apoyo público en forma gradual para poder adoptar este tipo de medidas y procurar el apoyo de iniciativas de carácter voluntario como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas para sentar las bases necesarias que permitan establecer leyes que sean vinculantes para luego emprender acciones similares en las etapas posteriores. En este sentido, las agencias de desarrollo deben desempeñar la importante función de crear conciencia pública sobre estos asuntos y procurar el apoyo popular para las reformas.



© OTT/voeten

¹⁷¹ Gündüz *et al* 2006; 19ff.

¹⁷² Banfield 2007.

Capítulo 5: Análisis del Impacto de los Programas de Intervención

¿Cómo se pueden medir los resultados?

5.1 Tipos de evaluación

Hay dos aspectos concretos que se deben analizar en una situación de post-conflicto: el entorno que define las condiciones para la intervención y la intervención misma. El primer aspecto por lo general se investiga como parte de los análisis de los conflictos (Capítulo 2.3), mientras que el segundo aspecto se contempla en los procesos de seguimiento y de evaluación. Por lo tanto, hay dos tipos principales de análisis:

- **Los análisis de la situación de conflicto.** Estos análisis son vitales para considerar el contexto más amplio del conflicto y determinar la dinámica del mismo con el fin de mejorar los programas. Este proceso se debe revisar en forma periódica para contemplar cualquier cambio que ocurra.
- **El seguimiento y la evaluación** de los proyectos. Es importante dar seguimiento al avance de los proyectos y determinar los cambios que se requieren aplicar a los mismos. También es importante considerar el impacto general de un proyecto, lo cual casi siempre se hace en una etapa intermedia o al final de una intervención.

Ambos tipos de análisis tienen una importancia crítica. Sin embargo, hasta ahora la atención se ha centrado principalmente en el primer tipo, es decir, en el análisis de la situación y del entorno del conflicto con el fin de que las estrategias y los programas se puedan crear teniendo un mayor conocimiento de la situación.

Se están comenzando a hacer investigaciones sobre análisis de las propias intervenciones en vez de valorar solo los entornos de conflicto en los que ocurren las intervenciones.¹⁷³ Sin embargo, este tipo de labor aún se encuentra en sus etapas iniciales y se enfoca en medir el impacto de los programas en los ámbitos de la construcción de la paz y la prevención de conflictos. Todavía falta considerar el impacto económico del desarrollo del sector privado.

¹⁷³ OCDE 2008.

¹⁷⁴ Esta información se puede consultar aquí.

Recuadro 46. Tendencias a futuro en el ámbito del seguimiento y la evaluación

- Reconciliación de las diferentes herramientas de valoración y creación de un marco común de análisis
- Creación de una metodología que integre las diferentes etapas de análisis

De igual forma, todavía no se han adaptado los análisis existentes de seguimiento y evaluación en el ámbito del desarrollo del sector privado de manera que se contemplen las metas relacionadas con la construcción de la paz y la prevención de conflictos. El DSP post-conflicto es todavía una nueva disciplina, por lo que aún no se han creado metodologías para medir el impacto de un proyecto en el ámbito de la construcción de la paz y del desarrollo del sector privado.

5.2 Medición del impacto de la intervención

El análisis de los resultados de las intervenciones de los donantes en cualquier situación constituye un gran desafío, además de ser un tema controversial que ha acaparado mucha atención en años recientes, sobre todo en el contexto de los objetivos de desarrollo de Milenio y de la Declaración de París de 2005.¹⁷⁴

Varias agencias están creando herramientas para medir la efectividad de la ayuda y el DCED también está contribuyendo de forma dinámica en esta área. En el documento PSD Reader in 2008 (Revista sobre desarrollo del sector privado) y en otras actividades posteriores del Comité de Donantes se han discutido

formas para medir los impactos, para dar seguimiento al avance de los proyectos, y para evaluar el éxito o el fracaso de los programas. Se debe mencionar en particular que el DCED se encuentra en proceso de crear una metodología que podría permitir a los donantes medir todos sus logros en el ámbito del desarrollo del sector privado.¹⁷⁵ En caso de que resulte efectiva, esta metodología se podría aplicar también a situaciones de post-conflicto y situaciones afectadas por el conflicto. No obstante, se debe tener presente que las situaciones de post-conflicto presentan características particulares, por lo que el éxito y el fracaso de los programas de intervención se deben medir de distintas maneras en el caso de las situaciones “normales”.

5.2.1 Limitaciones operativas en la medición del impacto post-conflicto

Son muchas dificultades que se deben enfrentar en el proceso de seguimiento y evaluación de los programas de intervención en situaciones de post-conflicto, de las cuales las más evidentes son de naturaleza operacional. Aunque la recolección de datos primarios en el terreno puede resultar difícil en el mejor de los casos, son los aspectos prácticos los que pueden hacer que esta tarea resulte casi imposible en un entorno post-conflicto.¹⁷⁶ La fragmentación social y la interrupción de las redes de transporte y las comunicaciones obstaculizan el flujo de la información, de la misma forma en que las agendas políticas pueden dificultar el acceso a las opiniones abiertas e imparciales.

Cabe señalar en particular que siempre habrá facciones con intereses políticos determinantes que pretenderán transmitir una cierta perspectiva de la situación. Por lo tanto, puede resultar muy difícil encontrar fuentes de información fidedignas y confiables. Por un lado, hay grupos que querrán presentar la situación de la manera más negativa posible con el fin de desprestigiar a otros grupos. Por otro lado, los grupos dominantes van a querer minimizar los problemas y presentar la situación desde una óptica positiva. También es posible que entre algunos actores surja un deseo de menor naturaleza política de restar importancia a la gravedad de la situación de post-conflicto y de negar las tensiones de una manera un tanto ilusoria.

Además de la gran dificultad que implica la recolección de información confiable, a veces resulta aún más difícil identificar grupos de control aleatorios.¹⁷⁷ En situaciones caracterizadas por la fragmentación social y la desigualdad arraigada, sólo se pueden hacer comparaciones entre muestras artificiales de la población muy bien estructuradas, y en muchos casos, resulta imposible comparar del todo los grupos.

Los análisis también pueden estar sujetos a los intereses de las agencias y de los donantes, quienes por lo general tienen mucha presión en su afán por informar sobre el éxito de sus operaciones en la situación de post-conflicto. La naturaleza politizada de las autoevaluaciones se puede exagerar en los entornos post-conflicto cuando hay varios departamentos del mismo gobierno donante o diferentes agencias que compiten entre sí por obtener fondos y apoyo.¹⁷⁸

5.2.2 Problemas conceptuales en la medición de los impactos post-conflicto

Además de las consideraciones prácticas mencionadas, también existen dificultades conceptuales relacionadas con los procesos de seguimiento y evaluación en las situaciones de post-conflicto. La interrogante más importante que surge al respecto es sobre qué es lo que se debe medir en realidad en una situación de post-conflicto. Aun cuando se trabaje en condiciones “normales”, siempre existe cierta incertidumbre respecto a si el desarrollo del sector privado se debe medir en términos de mitigación de la pobreza o de crecimiento económico.¹⁷⁹ También se ha cuestionado si en un contexto de post-conflicto el desarrollo del sector privado se debe medir también en términos de su valor para la construcción de la paz, la seguridad y la reconciliación.

Lo anterior resulta menos complejo en el caso de los proyectos que adoptan un enfoque “de trabajo en torno al conflicto”, ya que al ser las metas de naturaleza económica, la labor de seguimiento y de evaluación puede continuar con “normalidad” siempre que el proyecto no contribuya de ninguna manera a deteriorar aún más la situación.

¹⁷⁵ Véase el [sitio web del DCED](#) para mayor información.

¹⁷⁶ Cracknell 2008, 3.

¹⁷⁷ Tanburn 2008, 15.

¹⁷⁸ Cohen 2006, 11.

¹⁷⁹ Tanburn 2008, 20.



© OTT/Voeten

No obstante, los proyectos que adoptan un enfoque de “trabajo dentro del conflicto” o de “trabajo sobre el fondo del conflicto” tienen objetivos de reducción y prevención del conflicto incorporados en sus objetivos generales. Aunque a menudo se logran armonizar los objetivos de desarrollo con los de la construcción de la paz, también es probable que surjan instancias en que haya concesiones recíprocas, sobre todo con respecto a sus requisitos de corto y largo plazo. En la actualidad, existe la tendencia de dar mayor prioridad a los objetivos de seguridad que a los de desarrollo, principalmente cuando se da una mayor interacción entre las instancias diplomáticas, de defensa y de desarrollo de los gobiernos donantes. Es inevitable que esta situación dificulte aún más la tarea de valorar el impacto de las intervenciones de los donantes y conduzca a plantearse las siguientes interrogantes: ¿De los criterios de los diferentes actores, cuáles se deben tomar en cuenta en el momento de emprender acciones? y ¿a cuáles se les debe dar prioridad?

Dada la compleja interrelación que existe entre el conflicto y la pobreza, otro serio problema relacionado con la medición del impacto de los programas de los donantes en situaciones de post-conflicto radica en comprender las cadenas

de causalidad. Puede resultar difícil atribuir los cambios observables a los programas de los donantes, incluso en el mejor de los casos,¹⁸⁰ y esto resulta aún más complejo en un entorno post-conflicto. Por lo tanto, es difícil tratar de determinar con certeza cuáles efectos se pueden atribuir a una intervención específica de un donante, y no a otros logros generales, como por ejemplo al mejoramiento de las condiciones de seguridad o a la estabilidad en el crecimiento de la población.

5.2.3 El seguimiento y la evaluación en las situaciones de post-conflicto

En vista de las dificultades prácticas que implican las operaciones en entornos post-conflicto, puede resultar difícil dar seguimiento a los programas mientras se encuentran en proceso de ejecución.¹⁸¹ Sin embargo, es importante asegurarse de dar seguimiento en forma periódica a los proyectos durante el curso de su ejecución como parte de los procesos normales de supervisión. Este seguimiento tiene particular relevancia en un entorno post-conflicto debido a la inestabilidad que caracteriza a ese tipo de situación. Es importante ser flexible y adaptarse con rapidez en un entorno que está en constante cambio.

¹⁸⁰ Tanburn 2008, 11.

¹⁸¹ Bagwitz *et al* 2008, 101.

Sin embargo, no sólo los efectos relacionados con el desarrollo se deben observar con frecuencia y cuidado sino también los efectos sociales más generales. Por ejemplo, es probable que una intervención produzca impactos imprevistos en la situación de conflicto, lo cual podría socavar la paz, la seguridad y el desarrollo a largo plazo. Cuando

la ejecución de una intervención tiene repercusiones negativas en el ámbito de la construcción de la paz y la reconciliación, se debe reconocer el problema y abordarlo de inmediato en vez de identificarlo en retrospectiva en la evaluación final.

Recuadro 47. Ejemplos de áreas de medición y posibles indicadores

Categoría	Meta	Posibles Indicadores
Construcción de la paz	Reconciliación de las diferentes facciones	Número de asociaciones empresariales con membresía o liderazgo conjuntos
		Número de vinculaciones de cadenas de valor entre las facciones
	Reducción de las desigualdades horizontales	Número de grupos minoritarios activos en la fuerza laboral o en la capacitación
		Nivel educativo promedio de los diferentes grupos
		Promedio de ingresos de los diferentes grupos
		Diversidad de la fuerza laboral dentro de sectores económicos específicos
Mitigación de la pobreza	Empleo sostenible	Número de personas empleadas en un área o sector determinado
		Período promedio de empleo
Crecimiento económico para evitar la dependencia de los productos básicos	Estabilidad macroeconómica	PIB
		Índices de inflación
		Diversificación de la economía
	Reducción de la economía informal	Número de empresas registradas
		Facilidad de registrar una empresa (p.ej. número de días requeridos para el trámite)
	Increased sector productivity	Average production levels per producer
		Average processing levels per processor
		Average sales figures for commodities

Por otra parte, también es importante analizar la situaciones de la seguridad en un entorno post-conflicto, no sólo para garantizar la integridad del personal sino también porque la seguridad va a tener un impacto significativo en la funcionalidad de la intervención desde una perspectiva práctica. El personal debe respetar las estrategias de gestión de los riesgos y debe existir un plan de acción coherente en caso de que se considere que los riesgos operativos han aumentado demasiado.¹⁸² En vista de que los impactos en el ámbito del desarrollo de un programa en ejecución no siempre resultan evidentes, se debe dar seguimiento a las labores que se encuentran en curso para determinar sus consecuencias relacionadas con el conflicto y se debe analizar en forma continua las situaciones susceptibles al conflicto.

En general, no existe por lo tanto todavía ninguna norma para medir el impacto de las



intervenciones de los donantes en las situaciones de post-conflicto. Cuando se han hecho análisis, éstos han sido fragmentarios y se han enfocado en el caso específico en cuestión, en vez de adoptar una perspectiva más amplia. En el ámbito del análisis de los conflictos (Capítulo 2.3), hay mucho espacio para reconciliar los diferentes métodos y prácticas de seguimiento y evaluación, así como para realizar esfuerzos con miras a crear una norma más coherente y de aplicación universal.¹⁸³

5.3 Análisis integrado

Existen tendencias más amplias que sugieren que el seguimiento y la evaluación sólo se pueden hacer en relación con la situación inicial previa a la intervención. Existe un amplio consenso en el sentido de que los mecanismos para la medición de impactos deben incorporarse en el diseño de los programas desde el inicio.

En un contexto de post-conflicto, se sabe que las situación es muy inestable y que los programas pueden producir impactos imprevistos. Existe un amplio espacio para integrar los análisis de conflictos con los análisis de seguimiento y de evaluación en las situaciones de post-conflicto.

Se deben establecer metas clave para cada intervención relacionadas con los análisis previos a la intervención. También se deben definir indicadores de cambio en cada una de estas áreas clave utilizando los análisis iniciales.¹⁸⁴ Las metas y las áreas clave de medición variarán según el proyecto dependiendo de los objetivos del propio programa,¹⁸⁵ por lo que los indicadores para medir el cambio también variarán. Muchos esquemas se enfocan de manera exclusiva en los indicadores económicos al tratar de identificar mejoras en la economía en general o en las cifras del número de beneficiarios.¹⁸⁶ Otros, sin embargo, incluyen indicadores de armonía e integración social así como mediciones de la construcción de la paz.¹⁸⁷ En el recuadro 47 se enumeran algunas de las áreas clave de medición y algunos indicadores que se podrían asociar con ellas.

¹⁸² Bagwitz *et al* 2008, 103ff.

¹⁸³ SEEP 2008, 144ff.

¹⁸⁴ Bagwitz *et al* 2008, 96ff; Cohen 2006; DCED 2008A.

¹⁸⁵ Bagwitz *et al* 2008, 111.

¹⁸⁶ E.g. Herzberg 2004, 21.

¹⁸⁷ E.g. Mierke 2006, 44.

Capítulo 6: Conclusiones y Tendencias a Futuro

6.1 Conclusiones

En la actualidad se ha reconocido cada vez más el hecho de que el desarrollo del sector privado desempeña un papel crucial en las situaciones de post-conflicto y en otras situaciones afectadas por el conflicto. Sin embargo, existe todavía cierto grado de incertidumbre respecto a los elementos que distinguen las situaciones de desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto de otro tipo de situaciones y sobre la manera en que se debe ejecutar este tipo de desarrollo. La presente revisión de la literatura tiene como objetivo proporcionar una introducción accesible al tema a la luz de estas interrogantes fundamentales y presentar una visión general de la literatura y las prácticas actuales. En este sentido, el estudio contribuye a promover el uso de un lenguaje y vocabulario comunes que faciliten las discusiones en el futuro.

Esta revisión también pretende dilucidar las diferencias que existen entre las organizaciones de donantes en cuanto a los diferentes enfoques de aplicación y resaltar las áreas en donde existe tanto consenso como desacuerdo. Entre las áreas clave en las que existe consenso figuran el papel potencial del desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto, la necesidad de adoptar un enfoque sensible al conflicto y de hacer análisis detallados previos a la intervención, así como la importancia de coordinar acciones con una amplia gama de actores y asociados del proceso de post-conflicto. Estos aspectos constituyen algunos de los principios fundamentales que comparten los donantes que actualmente están trabajando en el ámbito del desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto.

Sin embargo, no siempre ha resultado fácil llevar estos principios a la práctica. Aunque se ha reconocido cada vez más el valor del desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto, aún hay disensión en torno a la importancia relativa del desarrollo del sector privado en relación con otras formas de intervención. El trabajo humanitario, la seguridad y las reconstrucción nacional son todas áreas vitales de la labor de los donantes, y algunas veces se les ha dado prioridad con respecto al desarrollo del sector privado. Por el contrario, aquí se argumenta que el desarrollo del sector privado

no debería considerarse como una forma separada y aislada de acción, sino que este tipo de desarrollo resulta más efectivo cuando se integra con otras formas de intervención (Capítulo 1).

Actualmente se está instando no sólo a las entidades de desarrollo sino también a las empresas transnacionales y a las organizaciones humanitarias para que incorporen el enfoque de sensibilidad al conflicto en sus labores (Capítulo 2). Los donantes desempeñan en el presente una función muy dinámica en el campo de los análisis de conflictos, lo cual resulta propicio para fomentar programas más eficientes y sensibles a los conflictos en el futuro. No obstante, las diferentes agencias han creado diferentes metodologías de valoración, y hay espacio en el futuro para adoptar un enfoque de análisis más armonizado. Esta propuesta se aplica no sólo a los análisis previos a la intervención sino también a los esquemas de seguimiento y de evaluación de post-conflicto (Capítulo 5).

Las situaciones de post-conflicto involucran a una amplia gama de actores y asociados, por lo que es necesario vincular el desarrollo del sector privado con estos actores si se pretende que su labor sea efectiva y sensible al conflicto (Capítulo 3). En el caso de las organizaciones de donantes de mayor magnitud, es preciso que las entidades de desarrollo coordinen acciones con los actores de ayuda humanitaria, diplomáticos y el personal militar como parte del enfoque de las 3 "d" (defensa, diplomacia, desarrollo) y del enfoque que engloba a la totalidad del gobierno. Para lograr los mejores resultados, los donantes también deben unir esfuerzos entre sí de manera que puedan aprovechar las múltiples oportunidades y espacios que existen para lograr una mayor coordinación entre sí en las áreas de post-conflicto. Fuera de la comunidad de donantes, existen posibles socios que pueden colaborar en las labores de desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto que tradicionalmente han considerados socios idóneos para labores de desarrollo, incluidos los gobiernos y las ONG. También hay otros socios de desarrollo menos conocidos como las empresas transnacionales y los actores locales del conflicto.

Aunque existen áreas clave de consenso respecto a los principios del desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto, ha resultado un tanto difícil ponerlas en práctica. También hay áreas importantes de desacuerdo en torno a varios asuntos, como el hecho de si los programas de desarrollo del sector privado se deben centrar primordialmente en la intervención focalizada, la intervención sistémica directa o en el mejoramiento del clima de inversión (Capítulo 4). Este debate refleja que existe una controversia más amplia sobre el desarrollo del sector privado respecto a la manera más efectiva de estimular y propiciar el desarrollo de este sector. En la práctica, los donantes a menudo utilizan una variedad de enfoques y tipos de programas dependiendo de las necesidades particulares de la situación en cuestión. No obstante, es evidente que este debate es crucial para el futuro del desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto y aún queda pendiente su resolución.

6.2 Tendencias a futuro

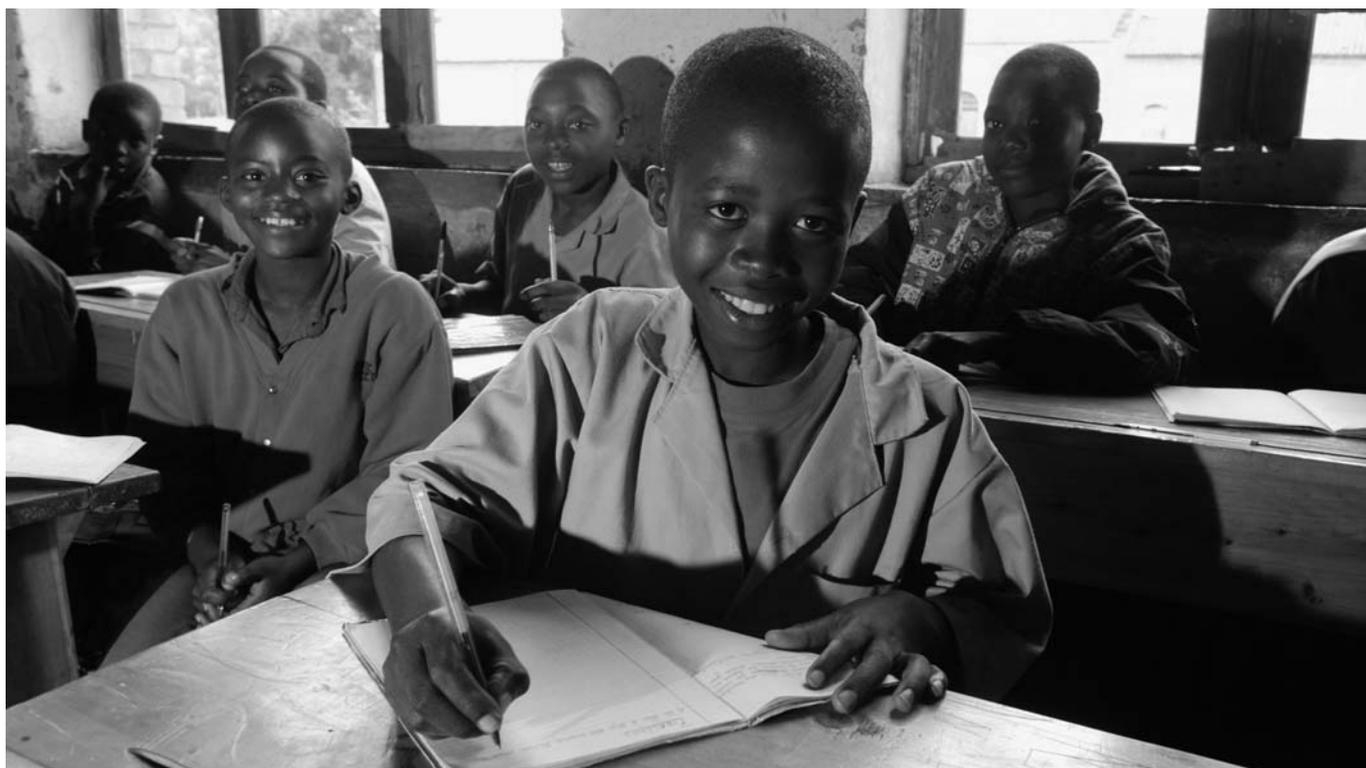
El breve resumen y las conclusiones anteriores demuestran que el desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto es todavía un campo emergente y que aún queda mucho trabajo por hacer. En el presente análisis se han señalado solamente algunas de las interrogantes que todavía se deben responder y las cuestiones que aún quedan pendientes de resolver. Este documento, en el que se ha trazado la jornada inicial que se debe emprender y se han considerado algunas tendencias futuras, no es más que el inicio de un proceso mucho más amplio.

Durante los años 2009 y 2010, el DCED continuará trabajando en esta área tratando de abordar preguntas de investigación concretas y de avanzar en algunas de estas tendencias futuras.

En la *Reunión de Expertos sobre Desarrollo del Sector Privado en Situaciones de Post-Conflicto* del DCED, celebrada en septiembre de 2008 en Berlín, se acordó retomar algunos de los temas emanados del presente estudio para analizarlos con mayor profundidad. A partir de entonces, se espera que surjan posibles espacios para futuras investigaciones y que se inicie el diálogo no sólo entre especialistas en los campos del desarrollo del sector privado y del conflicto sino también entre expertos de otras disciplinas.

Se espera que la reunión haya preparado el terreno para realizar una conferencia de mayor alcance en 2009 que esté abierta a un público más amplio y en la que se aborden algunas de las inquietudes señaladas en el presente estudio y en la Reunión de Expertos de 2008. Para entonces, el dinámico campo del desarrollo del sector privado en situaciones de post-conflicto ya habrá evolucionado en formas diferentes e imprevistas.

La Secretaría del DCED espera con anhelo que el presente estudio constituya un aporte significativo de síntesis de la literatura y las prácticas actuales del campo en estudio. Asimismo espera que este estudio sienta los cimientos sólidos para emprender la jornada prevista y en definitiva propiciar el consenso sobre la buena práctica entre todas las entidades involucradas en el proceso.



Referencias Bibliográficas

- Aaronson, H., Vubovic, B., Trebjesanin, B., and Hempfling, C. (2008) *Accelerating Sustainable Growth in Post-Conflict Serbia*. Washington: USAID.
- Abdelnour, S., Badri, B., El Jack, A., Wheeler, D., McGrath, S., and Branzei, O. (2008) *Examining Enterprise Capacity: A Participatory Social Assessment in Darfue and Southern Sudan*. Toronto: York University.
- Abdelnour, S., and Branzei, O. (2008) *War and Peace in Subsistence Markets: The Negotiated Meaning of Grassroots Development Interventions in Darfur*. London, Ontario: University of Western Ontario.
- Addison, T. (2006) 'Understanding Investment in Post-Conflict Settings' Paper given at the conference: *Private Sector Development and Peace-building – Exploring Local and International Perspectives*. Berlin, September 2006: GTZ.
- Addison, T. (2003) *Africa's Recovery from Conflict: Making Peace Work for the Poor*. New York: UNU.
- AFD. (2007) *Humanitaires et développeurs: comment agir ensemble en sortie de crise et de conflit*. Paris: Agence Française de Développement.
- African Development Bank. (2007) *Memorandum to the Board of Directors: Enhanced Engagement in Fragile States*.
- Agboli, M., Ofori-Atta, N.Y., and Bridgeman, D. (2008) *The Road to Recovery – How to Jump-Start Investment Climate Reforms in a Conflict-Affected Country*. Washington: IFC Smartlessons.
- Alex, G., Remington, T., and Steffen. P. (2006) 'Strengthening Agricultural Markets in Areas Affected by Conflict' and update to: *Module 11 of The Agriculture Investment Sourcebook*. Washington: The World Bank.
- Alusala, N. (2005) *Disarmament and the Transition in Burundi: How Soon?* London: Institute of Security Studies Paper.
- Ammitzboell, K. (2007) 'Unintended Consequences of Peace Operations on the Host Economy from a People's Perspective' in C. Aoi, R.C. Thankur and C. De Coning (eds) *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*. New York: UNU Press.
- Anderson, M.B. (1999) *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Ansoms, A. (2006) 'Land Use, Distribution and Property Rights in Post-Conflict Rwanda: Finally Escaping the Malthusian Trap?' Paper given at the conference: *Poverty Reduction in Conflict and Fragile States: Perspectives from the Household Level*. Washington DC, November 2006: USAID.
- Anand, P.B. (2005) *Getting Infrastructure Priorities Right in Post-Conflict Reconstruction*. New York: UNU-Wider.
- AusAID. (2002) *Peace, Conflict and Development Policy*. Canberra: AusAID.
- Auty, R.M. (2007) 'Rent Cycling Theory, the Resource Curse, and Development Policy', in *Developing Alternatives 11 (From Curse to Cures. Practical Perspectives on remedying the Resource Curse)*. Berlin: DAI.
- Bagwitz, D., Becker, S., Elges, R., Grossman, H., Kruk, G., and Mierke, A. (2008) *Private Sector Development in (Post- Conflict Situations*. Berlin: GTZ.
- Ball, N. (2007) *Financing Mechanisms for Post-Conflict Reconstruction*. The Hague: The Clingendael Institute.
- Banfield, J. (2007) 'Business and Conflict – Options and Instruments for Government Actors' in d'Epinau, D.L., and Schnabel, A. eds (2007) *Transforming War Economies*. Bern.

- Banfield, J., and Champain, P. (2004) *What Role for Oil Majors in Supporting Sustainable Peace and Development in Angola? A Survey of Stakeholder Perspectives*. London: International Alert.
- Banfield, J., and Tripathi, S. (2006) *Conflict-Sensitive Project Finance: Better Lending Practice in Conflict-Prone States*. London: International Alert.
- Banfield, J., Lilly, D., and Haufler, V. (2003) *Transnational Corporations in Conflict Prone Zones: Public Policy and a Framework for Action*. London: International Alert.
- Barakat, S. (2005) 'Post-War Reconstruction and Redevelopment: Coming of Age' in S. Barakat (ed.) *After the Conflict. Reconstruction and Development in the Aftermath of War*. London: IB Tauris.
- Barakat, S. and Chard, M. (2005) 'Building Post-War Capacity: Where to Start?' in S. Barakat (ed.) *After the Conflict. Reconstruction and Development in the Aftermath of War*. London: IB Tauris.
- Bennett, J. (2001) *Business in Zones of Conflict. The Role of the Multinational in Promoting Regional Stability*. Washington DC: UN Global Compact.
- Blum, R. (2008) *Value Chain Tool for Market-Integrated Relief: Haiti's Construction Sector*. Washington: USAID.
- BMZ. (2003) *Joint Upstein Study of Peacebuilding*. Eschborn: BMZ.
- Böge, V., Fitzpatrick, C., Jaspers, W., Paes, W-C. (2006) *Brief 32: Who's Minding the Store? The Business of Private, Public and Civil Actors in Zones of Conflict*. Bonn: BICC.
- Brinkerhoff, D.W. (2007) 'Dilemmas and Directions', in *Capacity 32*.
- Browne, S. (2006) *Aid and Influence: Do Donors Help or Hinder?* London: Earthscan.
- Browne, S. (2007) *Aid to Fragile States. Do Donors Help or Hinder?* New York: UNU-WIDER.
- Brück, T. (2003) *Land Access, Tenure and Investment in Post-War Northern Mozambique*. Berlin: DIW.
- Brück, T. (2006) 'Private Investment and the Role of the State in Reconstruction' *Paper given at the conference: Private Sector Development and Peace-building - Exploring Local and International Perspectives*. Berlin, September 2006: GTZ.
- Brück, T., Fitzgerald, V. And Grigsby, A. (2000) *Enhancing the Private Sector Contribution to Post-War Recovery in Poor Countries*. Queen Elizabeth House Working Paper, University of Oxford International Development Centre.
- Buira, A. (2003) 'An Analysis of IMF Conditionality', in A. Buira (ed.) *Challenges to the World Bank and IMF*. London: Anthem Press.
- Bush, K. (1998) *A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones*. Ottawa: IDRC.
- Camilleri, J-L. (2007) *La micro entreprise rurale en Afrique: de la survie à la croissance. Le cas rwandais*. Paris: L'Harmattan.
- Cammack, D., McLeod, D., Menochal, A.R. and Christiansen, K. (2006) *Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice*. London: ODI.
- Carment, D., Prest, S., Gazo, J.J., el-Achkar, S., Samy, Y., and Bell, T. (2006) *Failed and Fragile States 2006. A Briefing Note for the Canadian Government*. Gatineau, Quebec: CIDA.
- Carnahan, M., Durch, W. and Gilmore, S. (2006) *Economic Impact of Peacekeeping*. Washington: UN Peacekeeping Best Practices Unit.
- CGAP. (2004) *Supporting Microfinance in Conflict-Affected Areas. Donor Brief No. 21*. Washington: CGAP.
- Chand, S., and Coffman, R. (2008) *How Soon Can Donors Exit from Post-Conflict States?* Washington, DC: Centre for Global Development.
- Chang, H-J. (2007) *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies and the Threat to the Developing World*. London: Random House.

- Channell, W. (2008) 'Creating a Stable Business Enabling Environment: Urgency vs. Legitimacy' *Presentation given at the workshop: Economic Growth in Post-Conflict Countries*. Cairo, May 2008. USAID.
- Clingendael. (2008) 'Introduction'. Proposal for research paper on entry points for post-conflict interventions. The Hague: The Clingendael Institute.
- Cohen, C. (2006) *Measuring Progress in Stabilization and Reconstruction*. Washington: USIP
- Collier, P. (2007) *The Bottom Billion*. Oxford: OUP.
- Collier, P. (2006) 'Private Sector Development and Peacebuilding' *Paper given at the conference: Private Sector Development and Peace-building - Exploring Local and International Perspectives*. Berlin, September 2006: GTZ.
- Collier, P., and Hoeffler, A. (2002) 'Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies', Washington: World Bank Policy Research Working Paper.
- Cracknell, D. (2008) *A Rapid Review of the Initial Impact of the Post Election Crisis in Kenya*. Microsave.
- Crilly, R. (2008) 'British Taxpayer Funds Militia Police Force for Regime Accused of Repression and War Crimes', *The Times Newspaper*, Monday 2nd June 2008. London.
- CSIS. (2008) *Integrating 21st Century Development and Security Assistance*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- DAB. (2005) *DAB Training Need Assessment and Strategic Planning for 2005*. Kabul: Da Afghanistan Bank.
- DCED. (2008) *Quantifying Achievements in Private Sector Development. Proposed Methodology for Control Points and Compliance Criteria*. Cambridge: Donor Committee for Enterprise Development.
- d'Epina, D.L., and Schnabel, A.eds (2007) *Transforming War Economies*. Bern.
- de Catheu, J. (2006) 'Water in the Sand: Challenges of Ownership and Aid Coordination', in *Capacity 32*.
- de Luca, L. (2003) *Business and Decent Work in Conflict Zones: A "Why?" and "How?" Guide*. ILO.
- de Souza, M.A., Addison, T., Ekman, B., and Stenman, A. (2003) 'From Humanitarian Assistance to Poverty Reduction in Angola' in T. Addison (ed.) *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- DFID. (2002) *Conducting Conflict Assessment: Guidance Notes*. London: Department for International Development.
- DFID. (2006) *Preventing Violent Conflict*. London: Department for International Development.
- Dobbins, J., Jones, S.G., Crane, K., and DeGrasse, B.C. (2007) *The Beginner's Guide to Nationbuilding*. Washington: RAND Publishing.
- Donahue, J., James-Wilson, D., and Stark, E. (2006) *Microfinance, Youth and Conflict: Central Uganda Case Study*. Washington: USAID.
- Donovan, C., McGlinchy, M., Staatz, J., and Tschirley, D. (2006) *Emergency Needs Assessments and the Impact of Food Aid on Local Markets*. East Lansing, Michigan: Michigan State University.
- Drolet, J. (2006) *Provincial Reconstruction Teams: Afghanistan vs. Iraq – Should we have a Standard Model?* US Army War College.
- Dutch MFA. (2007) *Saffron: An Alternative to Poppies*. Kabul: Dutch Embassy.
- Dzinesa, G.A. (2006) *Sword into Ploughshares. Disarmament, Demobilization and Reintegration in Zimbabwe, Namibia and South Africa*. London: Institute of Security Studies.
- Earne, J., Gutin, J., and Jagun, J. (2008) *Frontier Finance – Microfinance as a Prudent First Intervention in Post-Conflict Countries*. Washington: IFC Smartlessons.
- Elliesen, T. (2005) 'State-centricity is the problem', in *Development and Cooperation 32*. Frankfurt.
- Ersenkall, E. And Wolf Fellow, J. (2007) *Field Manual. Supporting Microfinance through Grants in Post-Conflict Settings*. Bethesda, MA: DAI.

- EC. (2003) *Forest Law Enforcement, Governance and Trace (FLEGT). Proposal for an EU Action Plan*. Brussels: European Commission.
- EC. (2006) *EU Concept for Support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*. Brussels: European Commission.
- FCO. (2002) *Private Military Companies: Options for Regulation*. London: Foreign and Commonwealth Office.
- FIAS-GTZ. (2008) *Economic Development in Conflict-Affected Countries. Practitioner's Note*. Berlin: GTZ.
- Gallagher, M. (2007) *Building Fiscal Infrastructure in Post-Conflict Societies*. Washington: USAID.
- Gasser, M., Salzano, C., Di Meglio, R. And Lazarte-Hoyle, A. (2004) *Local Economic Development in Post-Crisis Situations: Operational Guide*. Geneva: ILO.
- Ghani, A. and Lockhart, C. (2008) *Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford: Oxford University Press.
- Goovaerts, P., Gasser, M., and Inbal, A.B. (2006) *Demand-Driven Approaches to Livelihood Support in Post-War Contexts*. Washington DC: ILO-World Bank.
- GoR. (2005a) *Rwanda Private Sector Federation (RPSF) Strategic Operating Plan 2005-2007*. Kigali: Government of Rwanda.
- GoR. (2005b) *Aid Harmonization and Coordination Alignment (AHCA) Framework*. Kigali: Government of Rwanda.
- GoR. (2005b) *Aid Effectiveness Report*. Kigali: Government of Rwanda.
- GoR. (2008) *Development Projects Implementation Report. Annual Report 2007*. Kigali: Government of Rwanda.
- Goredema, C. (2002) *Diamonds and Other Precious Stones in Armed Conflicts and Law Enforcement Co-Operation in Southern Africa*. London: Institute of Security Studies Paper.
- GRI. (2006) *Sustainability Reporting Guidelines*. Global Reporting Initiative: Amsterdam.
- Grosse-Kettler, S. (2004) *External Actors in Stateless Somalia. A War Economy and its Promoters*. Bonn: BICC.
- Guimond, M-F. (2007) *Structural Adjustment and Peacebuilding. Road to Conflict or Peace?* Ottawa: International Development Research Centre.
- Gündüz, C. And Klein, D. (2008) *Towards Integrating Conflict-Sensitive Approaches. Value Chain Development in Conflict-Affected Environments*. Washington: USAID.
- Gündüz, C., Vaillant, C., and Banfield, J. (2006) *Addressing the Economic Dimensions of Peacebuilding through Trade and Support to Private Enterprise*. London: International Alert.
- Hammond, L. (1999) 'Examining the Discourse of Repatriation. Towards a More Pro-Active Theory of Return Migration' in R. Black and K. Koser (eds) *The End of the Refugee Cycle? Refugees, Repatriation and Reconstruction*. New York: Berghahn Books.
- Hammond, L. (2004) *This Place Will Become Home: Refugee Repatriation to Ethiopia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Harris, S., and Lewer, N. (2002) *Operationalising Peacebuilding and Conflict Reduction. Case Study: Oxfam in Sri Lanka*. Bradford: Centre for Conflict Resolution Working Paper Series.
- Hartmann, J. (2006) 'Public-Private Partnerships in Post-Conflict' Paper given at the conference: *Private Sector Development and Peace-building - Exploring Local and International Perspectives*. Berlin, September 2006: GTZ.
- Heineken. (2003) *Heineken in Africa: Part of Development*. Amsterdam: Heineken International.
- Herzberg, B. (2007) *Monitoring and Evaluation during the Bulldozer Initiative – 50 Investment Climate Reforms in 150 Days*. Washington DC: IFC.
- Herzberg, B. (2004) *Investment Climate Reform: Going the Last Mile. The Bulldozer Initiative in Bosnia and Herzegovina*. Washington DC: The World Bank.

- Hudson, M. And Seibel, H.D. (2007) *Microfinance in Post-Disaster and Post-Conflict Situations: Turning Victims into Shareholders*. Brussels: Université Libre de Bruxelles.
- IA. (2004a) *Promoting a Conflict Prevention Approach to OECD Companies and Partnering with Local Business*. London; International Alert.
- IA. (2004b) *From War Economies to Peace Economies in the South Caucasus*. London: International Alert.
- IA. (2004c) *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack*. London: International Alert.
- IA. (2006) 'Burundi Enterprise Network' in Banfield, J., Gündüz, C., and Killick, N. (eds) *Local Business, Local Peace: the Peace-building Potential of the Domestic Private Sector*. London: International Alert.
- ICG. (2005) *Afghanistan: Getting Disarmament Back on Track*. International Crisis Group Update Briefing.
- IFAD. (1996) *PPMER I: Report and Recommendation of the President to the Executive Board on a Proposed Loan to the Rwandese Republic for the Rural Small and Micro-Enterprise Promotion Project*. Rome: IFAD.
- IFAD. (2003) *PPMER II: Report and Recommendation of the President to the Executive Board on a Proposed Loan to the Rwandese Republic for the Rural Small and Micro-Enterprise Promotion Project – Phase II*. Rome: IFAD.
- IFC/FIAS-GTZ-BMZ. (2007) *Conflict-Sensitive Economic Development in Conflict-Affected Countries*. Washington, Eschborn and Bonn.
- ILO (2006) *Building Entrepreneurial Capacity for Returnee and Refugee Women in Angola and Mozambique*. Geneva: ILO
- ILO/HEI. (2006) *Strengthening Employment in Response to Crisis*. Geneva: ILO.
- IRC. (2007) *Private Sector Promotion for Rural Economic Growth and Recovery for Northern Uganda. Semi-Annual Report (March 12 – September 11, 2007)*. New York: IRC.
- Jacobs, A. (2008) *NGOs and Accountability: The Case of the Asian Tsunami*. Paper given to the IDC Forum, Cambridge: May 2008.
- James-Wilson, D., and Hall, J. (2006) *Microfinance, Youth and Conflict: West Bank Study*. Washington: USAID.
- Jaspers, S., and Shoham, J. (2002) *A Critical Review of Approaches to Assessing and Monitoring Livelihoods in Situations of Chronic Conflict and Political Instability*. London: Overseas Development Institute.
- Jones, R. (2005) 'The Economics of War and Post-Conflict Poverty Reduction' in S. Barakat (ed.) *After the Conflict. Reconstruction and Development in the Aftermath of War*. London: IB Tauris.
- Jooma, M.B. (2005) "We Can't Eat the Constitution" *Transformation and the Socio-Economic Reconstruction of Burundi*. London: Institute of Security Studies Paper.
- Kanbur, R. (2007) *Poverty and Conflict: The Inequality Link*. International Peace Academy.
- Kibreab, G. (2003) 'Displaced Communities and the Reconstruction of Livelihoods in Eritrea' in T. Addison (ed.) *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Kievelitz, U., Leonhardt, M., Schaefer, T., and Vorwerk, S. (2004) *Enhancing Multilateral Post-Conflict Needs Assessment (PCNA): Lessons Learned from East Timor, Afghanistan, Sri Lanka, Iraq and Liberia*. Berlin: GTZ.
- Killick, T. (1997) 'Donors as Paper Tigers: Why Aid with Strings Attached Won't Work', in *id21*. London: ODI.
- Kimonyo, J-P. And Ntiranyibagira, D. (2007) *Reform of the Coffee Sector in Burundi: Prospects for Participation, Prosperity and Peace*. London: International Alert.

- Klingebl, K., and Roehder, K. (2004) *The Military-Development Relationship: The Start of a New Alliance?* Berlin: DIE Briefing Paper.
- Klingebl, K., and Roehder, K. (2005) *Subordination or Cooperation? New Interfaces Between Development and Security Policy (with reference to examples from Germany)*.
- Klingebl, K., and Roehder, K. (2008) 'Interfaces between Development and Security: Converging the Role of Development Policy and Security Policy?' in Günther Brauch, H. *et.al.* (eds), *Globalization and Environmental Challenges, Reconceptualizing Security in the 21st Century*. New York: Springer. 743-752.
- Koen, K. (2006) *Claiming Space. Reconfiguring Women's Roles in Post-Conflict Situations*. London: Institute of Security Studies.
- Kondylis, F. (2006) 'Agricultural Return and Conflict Refugee Status' Paper given at the conference: *Poverty Reduction in Conflict and Fragile States: Perspectives from the Household Level*. Washington DC, November 2006: USAID.
- Krumm, D. (2008) 'Transitional Employment Programs: Common Challenges and Issues' *Presentation given at the workshop: Economic Growth in Post-Conflict Countries*. Cairo, May 2008. USAID.
- Lange, M., and Quinn, M. (2003) *Conflict, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: Meeting the Challenges*. London: International Alert.
- Lebanon. (2007) *Recovery, Reconstruction, and Reform*. Paris: Lebanese Republic.
- Longley, C., Christoplos, I., and Slaymaker, T. (2006) *Agricultural Rehabilitation: Mapping the linkages between humanitarian relief, social protection and development*. London: ODI.
- Longley, C., Christoplos, I., Slaymaker, T., and Meseka, S. (2007) *Rural Recovery in Fragile States: Agricultural support in countries emerging from conflict*. London: ODI.
- MacDonald, M.H. (2006) *Private Sector Development in Reintegration and Reconstruction Programmes*. Berlin: GTZ.
- MacDonald, M. (2005) *Provision of Infrastructure in Post Conflict Situations*. London: Department for International Development.
- MacMillan, J. (2006) *The Nation Builders' Blind Spot*. Stanford, CA: Stanford University.
- Masinde, C.K., Daniel, K.E., and Kitakule, S. (2008) *Building a Business Enabling Environment in Southern Sudan: Securing Business Registration Early in the Transition from War to Peace*. Washington: IFC Smartlessons.
- Mayer, M., and Salih, M. (2006) 'Sri Lanka: Business as an Agent for Peace' in J. Banfield, C. Gündüz, and N. Killick (eds) *Local Business, Local Peace: The Potential of the Domestic Private Sector*. London: International Alert.
- Mbonu, O.J. (2006) 'Economic Impact Assessment (EIA) Study of the Sierra Leone Brewery Limited in Sierra Leone', lecture for the British Council Business Forum, November 2006, London.
- McDougall, D. (2007) 'Nepal's Kings Seeks Escape Amid Probe into Wealth', *The Observer Newspaper*, Sunday 15th July 2007. London.
- McVay, M. (2005) *BDS in Conflict Environments: Neglected Potential?* Washington, DC: SEEP Network.
- MDTF. (2008) *Draft Implementation Guidelines. Zimbabwe Multi-Donor Trust Fund (MDTF)*. Harare.
- Microlinks 23 (1-3 April 2008) *Civil and Military Cooperation on Economic Recovery in Iraq and Afghanistan*. Microlinks Speaker's Corner: Online discussion forum.
- Microlinks 4 (16-18 February 2005) *Microenterprise in Post-Conflict Environments*. Microlinks Speaker's Corner: Online discussion forum.
- Miehlbradt, A.O. and McVay, M. (2006) *The 2006 Reader. Implementing Sustainable Private Sector Development: Striving for Tangible Results for the Poor*. Washington: ILO for the DCED.

- Mierke, A. (2006) *Conflict Prevention and Peace Building Elements of PDS/SED Programmes*. Berlin: GTZ
- Mills, R. (2006) 'Facilitating Post-conflict Investment' Paper given at the conference: *Private Sector Development and Peace-building - Exploring Local and International Perspectives*. Berlin, September 2006: GTZ.
- Mills, R., and Fan, Q. (2006) *The Investment Climate in Post-Conflict Situations*. Washington: World Bank Institute.
- MISFA. (2006) *Three Month Report. Oct-Dec 2006*. Kabul: MISFA.
- Møller, B. (2007) *Terror Prevention and Development Aid: What we know and don't know*. Copenhagen: DIIS.
- Morgan, M. (2000) *Operational Guidelines for Reconciliation and Reintegration*. CARE.
- Nagarajan, G. (2005) *Microfinance, Youth and Conflict: Emerging Lessons and Issues*. Washington DC: USAID Micronotes.
- Nagarajan, G., Knight, H., and Chandani, T. (2006) *Mid-Term Review of the Microfinance Sector and MISFA in Afghanistan*. Kabul: MISFA and Government of Afghanistan. (paper and powerpoint presentation)
- Nagarajan, G., and McNulty, M. (2004) *Microfinance Amid Conflict: Taking Stock of Available Literature*. Washington DC: USAID.
- Naudé, W. (2007) *Peace, Prosperity, and Pro-Growth Entrepreneurship*. New York: UNU-WIDER.
- Nelson, J. (2000) *The Business of Peace. The private sector as a partner in conflict prevention and resolution*. London: International Alert, Council on Economic Priorities and the Prince of Wales Business Leaders Forum.
- Nenova, T. and Harford, T. (2004) *Anarchy and Invention. How Does Somalia's Private Sector Cope without Government?* Washington DC: The World Bank.
- New Agriculturalist. (2008) 'Sorghum Beer: A Sustaining Brew' in *New Agriculturalist*, July 2008. ([weblink](#))
- Nicholas, G. (2008) *Simplifying Business Regulation in the Shadow of War and Assassinations: The Case of Lebanon*. Washington: IFC Smartlessons.
- Nourse, T. (2004) *Refuge to Return: Operational Lessons for Serving Mobile Populations in Conflict-Affected Environments*. Washington DC: USAID Micronotes.
- OECD. (2000) *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Paris: OECD.
- OECD. (2006) *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Paris: OECD.
- OECD. (2007a) *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. Paris: OECD.
- OECD. (2008) *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*. Paris: OECD. (working draft)
- OECD/DAC and POVNET. (2007) *Working on Fragility. Hot Topic Paper on Employment and Labour Market Issues in Fragile States*. Paris: OECD.
- Oxfam. (2007) *EU Trade Agreements Can Pose Huge Threat to Development*. Oxford: Oxfam.
- Oxfam. (2008a) *Research on the Role of the Private and Public Sector to Support Rural Enterprise. Scoping Document*. Oxford; Oxfam.
- Oxfam. (2008b) *Afghanistan: Development and Humanitarian Priorities*. Oxford: Oxfam.
- Paffenholz, T. and Reyhler, L. (eds) (2007) *Aid for Peace: A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones*. Baden-Baden: Nomos.
- Paffenholz, T., and Vijvarajah, V. (2005) *Micro and Small Enterprise Development for Pro-Poor Growth in Sri Lanka*. Geneva: ILO.
- Parnell, E. (2001) *The Role of Cooperative and other Self-Help Organizations in Crisis Resolution and Socio-Economic Recovery*. Geneva: ILO.

- Perito, R.M. (2005) *The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*. Unites States Institute for Peace.
- Penh, B., El-Zoghbi, M., and Stevens. P. (2008) *Note from Afghanistan: Civil-Military Cooperation in Microenterprise Development*. Washington DC: USAID.
- PRI. (2006) *Principles for Responsible Investment*. UN Global Compact: New York.
- ROAN (Reality of Aid Network). (2006) *The Reality of Aid Report 2006. Focus on Conflict, Security and Development*. New York: Zed Books.
- Rodrik, D. (2006) 'Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*' *Journal of Economic Literature* 44.
- Rodrik, D. (2008) 'A Practical Approach to Formulating Growth Strategies' in J. Stiglitz and N. Serra, (eds) *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rossi, S., and Giustozzi, A. (2006). 'Disarmament Demobilisation and Reintegration of Ex-Combatants (DDR) in Afghanistan: Constraints and Limited Capabilities.' *Working Paper Series 2* Crisis States Research Centre.
- Ruggie, J. (2008) *Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights*. UN Human Rights Centre.
- SaferWorld. (2004) *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding. A Resource Pack*. London.
- Saperstein, A. and Campbell, R. (2008) *Accelerating the Transition from Conflict to Sustainable Growth: Value chain development in conflict-affected environments*. Washington DC: USAID.
- Schafer, J. (2002) *Supporting Livelihoods in Situations of Chronic Conflict and Political Instability: Overview of Conceptual Issues*. London: ODI.
- Schlichte, K. (2007) 'Administering Babylon – On Crooked Ways of State Building and State Formation' in *Politorbis* 42. Bern: FDFA.
- Schwartz, J., Hahn. S., and Bannon, I. (2004) *The Private Sector's Role in the Provision of Infrastructure in Post-Conflict Countries: Patterns and Policy Options*. Washington: World Bank.
- Seddon, D., and Hussein, K. (2002) *The Consequences of Conflict: Livelihoods and Development in Nepal*. London: ODI.
- SEEP. (2004) *Conflict and Post-Conflict Environments: Ten Short Lessons to Make Microfinance Work*. Washington DC: SEEP Network.
- SEEP. (2006) *The Role of Microfinance Networks in Challenging Environments*. Washington DC: SEEP Network.
- SEEP. (2007) *Market Development in Crisis-Affected Environments: Emerging Lessons for Achieving Pro-Poor Economic Reconstruction*. Washington DC: SEEP Network.
- SEEP. (2008) *Economic Recovery Standards*. Washington DC: SEEP Network. Available [online](#).
- Selin, M. (2006) *Economic Development in Northern Uganda*. Kampala: Embassy of Sweden / Sida.
- Selin, M. and Heijne, A. (2007) *Aligning the Economy with Peace in Uganda*. Kampala: Embassy of Sweden / Sida.
- Shankleman, J. (2007) *Oil, Profits and Peace: Does Business Have a Role in Peacemaking?* United States Institute of Peace Press.
- Shaw, J., and Clarke, M. (2004) 'Risky Business in Bougainville: Implementing Microfinance in Post-Conflict Environments', Melbourne: RMIT University.
- Sida. (2006) *Manual for Conflict Analysis*. Stockholm: Sida.
- Sida. (2008) *IRC Matrix: Private Sector Promotion for Rural Economic Growth and Recovery in Northern Uganda*. Stockholm: Sida.

- Sida/IMF. (2004) *Framework Administered Account for Technical Assistance Activities – Sweden Technical Assistance Subaccount*. Kabul.
- Specker, L. (2008a) *Project Proposal: Private Public Cooperation for Stimulating Economic Growth in Fragile States*. The Hague: The Clingendael Institute.
- Specker, L. (2008b) *The R-Phase of DDR Processes: Phase I. An Overview of Key Lessons Learned and Practical Experiences*. The Hague: The Clingendael Institute.
- Sperling, L., Remington, T., Haugen, J.M., and Nagoda, S. eds (2004) *Addressing Seed Security in Disaster Response. Linking Relief with Development*. Cali, Columbia: International Center for Tropical Agriculture.
- Spilsbury, J. and Byrne, K.G. (2007) *Value Chain Activities for Conflict-Affected Populations in Guinea*. Washington: USAID.
- Stabilization Unit (2008a) *Stabilisation through Economic Initiatives and Private Sector Development (PSD)*. Draft April 2008. London: UK Cabinet Office Stabilization Unit.
- Stabilization Unit. (2008b) *Stabilization Issues Note .Disarmament, Demobilization and Reintegration*. London: UK Cabinet Office Stabilization Unit.
- Stamm, A., Jost, C., Kreiss, C., Meier, K., Pfister, M., Schukat, P., and Speck, H.A. (2006) *Strengthening value chains in Sri Lanka's agribusiness: A way to reconcile competitiveness with socially inclusive growth?* Bonn: DIE Studies 15.
- Stewart, P. (2008) *The Pentagon as a Development Agency? Q&A with Patrick Stewart*. Washington DC: The Centre for Global Development.
- Stewart, P, and Brown, K. (2007) *Greater Than the Sum of its Parts? Assessing "Whole of Government" Approaches to Fragile States (CGD Brief)*. Washington DC: The Centre for Global Development.
- Strand, A. (2005) 'Aid Coordination: Easy to Agree On, Difficult to Organise' in S. Barakat (ed.) *After the Conflict. Reconstruction and Development in the Aftermath of War*. London: IB Tauris.
- Switzer, J. and Ward, H. (2004) *Enabling Corporate Investment in Peace: An Assessment of Voluntary Initiatives Addressing Business and Violent Conflict and a Framework for Policy Decision-Making*. Winnipeg: IISD.
- Tanburn, J. (2008) *Measuring and Reporting Results. The 2008 Reader on Private Sector Development*. Turin: ILO.
- Tanner, F. (2005) 'Bargains for Peace: Military Adjustments during Post-War Peacebuilding' in S. Barakat (ed.) *After the Conflict. Reconstruction and Development in the Aftermath of War*. London: IB Tauris.
- Thompson, A. And Bell, E. (2007) *Peacebuilding in Eastern DRC: Improving EU Support for Economic Recovery*. London: International Alert.
- Tritschler, F. And Bartocha, D. (2007) *Microfinance and Conflict in Sri Lanka – Towards Sustainable Socio-Economic Development*. Berlin: GTZ.
- Tschirgi, N. (2003) *Peacebuilding as the Link Between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?* International Peace Academy Studies in Security and Development.
- UK Cabinet Office. (2005) *Investing in Prevention. An International Strategy to Manage the Risks of Instability and Improve Crisis Response*. London: Cabinet Office.
- UN. (2004) *UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*.
- UN. (2006) *Integrated DDR Standards*. New York: UN.
- UN. (2008) *UN system-wide Policy Paper for: "Employment Creation, Income Generation and Reintegration in Post-Conflict Settings"* New York: UN.
- UNDP/UNDG/World Bank. (2007) *Joint Guidance Note on Integrated Recovery Planning using Post Conflict Needs Assessments and Transitional Results Frameworks*. Working Draft, September 2007. Washington: UNDP and World Bank.

- UNGC. (2002) *Global Compact Business Guide for Conflict Impact Assessment and Risk Management*. New York: UN Global Compact.
- UNGC. (2005) *Enabling Economies for Peace: Public Policy for Conflict-Sensitive Business Practice*. New York: UN Global Compact.
- UNGC. (2008) *An Inspirational Guide to Implementing the United Nations Global Compact: Africa*. New York: UN Global Compact.
- UNIFEM. (2004) *Getting it Right, Doing it Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration*. UN Development Fund for Women.
- USAID. (2004) *Conducting a Conflict Assessment: A Framework for Strategy and Program Development*. Washington: USAID.
- USAID. (2005) *Livelihoods & Conflict. A Toolkit for Intervention*. Washington: USAID.
- USAID. (2006) *Poverty Reduction in Conflict and Fragile States: Perspectives from the Household Level*. Washington: USAID.
- USAID. (2007) *A Guide to Economic Growth in Post-Conflict Countries*. Washington: USAID.
- USAID. (2008) *Cotton Value Chain Case for Northern Uganda*. Washington: USAID.
- van de Goor, L., and Verstegen S. (2000) *Conflict Prognosis. A Conflict and Policy Assessment framework. Part Two*. The Hague: The Clingendael Institute.
- Venugopal, R. (2008) 'Business for Peace, or Peace for Business? The Role of Corporate Peace Activism in the Rise and Fall of Sri Lanka's Peace Process' Oxford: University of Oxford.
- VP. (2000) *Voluntary Principles on Security and Human Rights*.
- Walker, D.J., Coulter, J., and Hodges, R. (2005) *Implications Arising from the Development Impact of Local and Regional procurement of Food Aid*. London: DFID.
- Wandschneider, T., and Hodges, R. (2005) *Local Food Aid Procurement in Uganda*. Kent, UK: Natural Resources Institute.
- Weiss Fagen, P. (2007) *Methodology Meeting: Research on Remittances in Countries Affected by Conflict and Crisis*. Unpublished report of the meeting in Georgetown University, Washington DC; July 6th 2007. Ottawa: IDRC.
- WFP. (2008) *An Overview of 'Purchase for Progress'*. New York: World Food Programme.
- Wheeler, D., McKague, K., Thomson, J., Davies, R. Medalye, J., and Prada, M. (2005) 'Creating Sustainable Local Enterprise Networks', in *MIT Sloan 47*.
- Wirtz. B. (2008) 'Livelihoods Enhancement and Peace Program (LEAP)' *Presentation given at the workshop: Economic Growth in Post-Conflict Countries*. Cairo, May 2008. USAID.
- Wood, J. (2006) 'Parallel Service Delivery in a Fragile State' in *Capacity 32*.
- World Bank. (2002) *The Conflict Analysis Framework*. Washington: World Bank.
- World Bank. (2008) *Doing Business 2008*. Washington: World Bank.
- WWSPIA. (2008) *Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations*. Princeton: The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs.
- Young, H., Osman, A.M., Aklilu, Y., Dale, R., Badri, B., and Fuddle, A.J.A. (2005) *Darfur – Livelihoods Under Siege*. Medford, MA: Feinstein International Famine Center.
- Zink, R. (2005) 'Complementing military efforts' in *Development and Cooperation 32*. Frankfurt.



www.enterprise-development.org