

**Informe sobre el desarrollo mundial**

**2011**



**Panorama general**



**BANCO MUNDIAL**

**Conflicto, seguridad y desarrollo**



**Informe sobre el desarrollo mundial** 2011

*Conflicto, seguridad  
y desarrollo*



**Informe sobre el desarrollo mundial** 2011

*Conflicto, seguridad  
y desarrollo*

**Panorama general**



**BANCO MUNDIAL**  
Washington, DC

© 2011 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000  
Sitio web: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Reservados todos los derechos

1 2 3 4 14 13 12 11

El presente documento resume el *Informe sobre el desarrollo mundial 2011*. El presente volumen es obra del personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Directorio Ejecutivo de la institución ni de los países representados por este.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

#### **Derechos y autorizaciones**

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. Su reproducción o transmisión total o parcial sin la debida autorización puede constituir una violación de la ley vigente. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial alienta la difusión de sus publicaciones y, normalmente, autorizará su reproducción sin demora.

Los permisos para fotocopiar o reproducir cualquier parte de estos materiales pueden obtenerse enviando una solicitud con toda la información necesaria a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE. UU.; teléfono: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; sitio web: [www.copyright.com](http://www.copyright.com).

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2422; correo electrónico: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Diseño de portada: Heads of State

Composición tipográfica: Barton Matheson Willse and Worthington

**Con esta edición del “Panorama general” se difunden las conclusiones de la labor en curso con el fin de alentar el intercambio de ideas sobre temas vinculados con el desarrollo.**

*Con el análisis de la naturaleza, las causas y las consecuencias de los conflictos violentos de la actualidad, así como de los éxitos y los fracasos en las respuestas que se han dado, este Informe sobre el desarrollo mundial procura profundizar el debate acerca de las medidas que se pueden adoptar para respaldar a las sociedades que se esfuerzan por evitar la violencia y el conflicto o lidiar con ellos. Algunos de los temas tratados en este informe escapan al mandato tradicional de desarrollo del Banco Mundial. Esto refleja el creciente consenso internacional respecto de que, tanto para abordar los conflictos violentos como para promover el desarrollo económico, se debe comprender más acabadamente la estrecha relación entre política, seguridad y desarrollo. Al analizar esta área, el Banco Mundial no pretende exceder el mandato básico establecido en su Convenio Constitutivo, sino más bien incrementar la eficacia de las iniciativas de desarrollo que lleva adelante en sitios afectados por violencia en gran escala.*

# Prólogo

En 1944, los delegados de 45 países se reunieron en Bretton Woods para analizar las causas económicas de la guerra mundial (que en ese momento aún hacía estragos) y el modo de asegurar la paz. Acordaron crear el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la institución original de lo que ahora se ha convertido en el Grupo del Banco Mundial. Tal como señalaron los delegados entonces, “los programas de reconstrucción y desarrollo acelerarán el progreso económico en todo el mundo, contribuirán a la estabilidad política y fomentarán la paz”. El primer préstamo del BIRF se otorgó en 1947 a Francia, para ayudar a la reconstrucción del país.

Más de 60 años después, la “R” de BIRF tiene un nuevo significado: la reconstrucción de Afganistán, Bosnia, Haití, Liberia, Rwanda, Sierra Leona, Sudán meridional y otros territorios en conflicto o Estados desintegrados. En el libro de Paul Collier titulado *El club de la miseria*, se ponen de relieve los ciclos recurrentes de gestión de gobierno deficiente, pobreza y violencia que han azotado estos territorios. Ninguno de los países de ingreso bajo que padecen estos problemas ha logrado alcanzar siquiera uno de los objetivos de desarrollo del milenio. Y los problemas de los Estados frágiles se extienden con facilidad: arrastran a sus países limítrofes con la violencia que supera las fronteras, debido a que los conflictos se alimentan con el tráfico de drogas, la piratería y la violencia de género, y dejan a su paso refugiados y daños en la infraestructura. Sus territorios pueden convertirse en caldo de cultivo de amplias redes de radicales violentos y crimen organizado.

En 2008 pronuncié un discurso ante el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos titulado “Garantizar el desarrollo”. Elegí ese foro para hacer hincapié en las relaciones entre seguridad, buen gobierno y desarrollo, y para enfatizar que las disciplinas por separado no logran abordar adecuadamente los problemas interrelacionados. Allí expuse el desafío: aunar la seguridad y el desarrollo a fin de sentar bases suficientemente profundas para romper con los ciclos de fragilidad y conflicto.

Como volvemos a ver hoy en día en Oriente Medio y el norte de África, la violencia del siglo XXI difiere de los patrones de conflictos interestatales del siglo XX, y los métodos para abordarlos son también distintos. Los organismos gubernamentales aislados han sido poco adecuados para enfrentar la situación, aun cuando los intereses o los valores nacionales impulsaban a los líderes políticos a actuar. Los ingresos bajos, la pobreza, el desempleo, las crisis de ingresos como las provocadas por la volatilidad de los precios de los alimentos, la rápida urbanización y la desigualdad entre grupos son factores que incrementan el riesgo de violencia. Las fuentes externas de estrés, como el tráfico y los flujos financieros ilegales, pueden intensificar estos riesgos.

En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2011* se consideran diversas disciplinas y experiencias recogidas en todo el mundo para ofrecer ideas y recomendaciones prácticas sobre cómo superar las situaciones de conflicto y fragilidad y garantizar el desarrollo. Los mensajes principales del informe son importantes para todos los países —sean de ingreso bajo, mediano o alto— y para las instituciones regionales y de alcance mundial:

En primer lugar, *la legitimidad institucional es la clave para lograr la estabilidad*. Cuando las instituciones estatales no protegen adecuadamente a los ciudadanos, no los defienden de la corrupción ni les brindan acceso a la justicia, cuando los mercados no ofrecen oportunidades de

empleo o cuando las comunidades han perdido la cohesión social, la probabilidad de conflictos violentos se incrementa. En las etapas iniciales, con frecuencia los países deben restablecer la confianza pública en las acciones colectivas básicas aun antes de poder transformar instituciones rudimentarias. Es crucial obtener logros iniciales, esto es, aplicar medidas que puedan generar resultados rápidos y concretos.

En segundo lugar, *invertir en la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo es fundamental para reducir la violencia*. Pero nuestras capacidades colectivas para brindar apoyo en estas esferas presentan importantes deficiencias estructurales. Los Estados frágiles pueden recurrir a determinados ámbitos para construir un ejército, pero aún no tenemos recursos similares para crear fuerzas policiales o sistemas correccionales. Debemos poner mayor énfasis en los proyectos iniciales destinados a generar empleo, en particular a través del sector privado. El informe permite comprender la importancia de la participación de las mujeres en las coaliciones políticas, la reforma de la seguridad y la justicia y la potenciación económica.

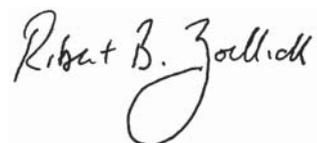
En tercer lugar, *para encarar este desafío con eficacia es necesario que las instituciones cambien*. Los organismos internacionales y los asociados de otros países deben adaptar sus procedimientos de modo de poder responder con agilidad y rapidez, con una perspectiva de largo plazo y mayor poder de permanencia. La asistencia debe estar integrada y coordinada; los fondos fiduciarios de múltiples donantes han resultado útiles para lograr estas metas y a la vez aliviar la carga de los nuevos Gobiernos con escasa capacidad. Es necesario un reparto más adecuado entre organismos humanitarios e instituciones de desarrollo. Y debemos aceptar un nivel de riesgo mayor: si las legislaturas y los inspectores esperan únicamente resultados positivos y ponen en la picota los fracasos, las instituciones se alejarán de los problemas más complejos y se atosigarán con procedimientos y comités para evitar la responsabilidad. En este informe se sugieren algunas medidas y modos específicos para medir los resultados.

En cuarto lugar, debemos adoptar un *planteamiento en varios niveles*. Algunos problemas pueden abordarse en el nivel nacional, pero otros deben tratarse en el ámbito regional, por ejemplo, la creación de mercados que integren zonas inseguras y la unión de recursos para fortalecer la capacidad. Algunas medidas deben implementarse en el nivel mundial, como el desarrollo de nuevas capacidades para respaldar la reforma del sistema de justicia y la generación de empleos, la formación de alianzas entre países productores y consumidores para poner freno al tráfico ilegal, y las iniciativas para reducir los factores de estrés generados por la volatilidad del precio de los alimentos.

En quinto lugar, al adoptar estos planteamientos, debemos tener presente que *el paisaje mundial está cambiando*. Las instituciones regionales y los países de ingreso mediano están cobrando mayor protagonismo. Esto significa que debemos prestar más atención a los intercambios sur-sur y sur-norte, así como a las experiencias recientes de transición en los países de ingreso mediano.

Es mucho lo que está en juego. El costo medio de un conflicto civil equivale aproximadamente a 30 años de crecimiento del PIB en un país en desarrollo de tamaño mediano, mientras que los países que se encuentran en crisis prolongadas pueden retrasarse hasta más de 20 puntos porcentuales respecto de la superación de la pobreza. Para alcanzar la seguridad y el desarrollo en el mundo, es fundamental hallar modos eficaces de ayudar a las sociedades a escapar de nuevos brotes o de ciclos repetidos de violencia, pero esto requiere un profundo replanteo, que incluya revisar el modo en que se evalúan y se gestionan los riesgos.

Estos cambios deben basarse en una hoja de ruta clara y en fuertes incentivos. Es mi deseo que este informe ayude a otros y a nosotros mismos a trazar esa hoja de ruta.



Robert B. Zoellick  
Presidente  
Grupo del Banco Mundial

# Contenidos

Preámbulo 1

## **Primera parte: El desafío de los ciclos de violencia repetidos 2**

Los conflictos y la violencia del siglo XXI son un problema de desarrollo que no encaja en el molde del siglo XX 2

El círculo vicioso de los conflictos: Cuando los factores de estrés de la seguridad, la justicia y el empleo se dan en un contexto de debilidad institucional 6

## **Segunda parte: Hoja de ruta para acabar con los ciclos de violencia en los países 8**

Restauración de la confianza y transformación de las instituciones que garantizan la seguridad ciudadana, la justicia y los empleos 8

Instrumentos normativos y programáticos prácticos para los agentes nacionales 16

## **Tercera parte: Reducción de los riesgos de violencia: Orientaciones para las políticas internacionales 23**

Vía 1: Ofrecer asistencia especializada para la prevención a través de la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo 28

Vía 2: Transformación de los procedimientos y gestión de los riesgos y los resultados en los organismos internacionales 31

Vía 3: Hacer frente a los factores de estrés externos a escala tanto regional como mundial en los Estados frágiles 34

Vía 4: Movilizar apoyo de los países de ingreso bajo, mediano y alto y de las instituciones mundiales y regionales para tener en cuenta los cambios registrados en el panorama de las políticas y la asistencia internacionales 35

Notas 39

Referencias 45

Agradecimientos 53

Nota bibliográfica 55

Contenidos del *Informe sobre el desarrollo mundial 2011* 58





VIOLENCIA y  
FRAGILIDAD

## Panorama general

### Preámbulo

Los esfuerzos por mantener la seguridad colectiva son parte fundamental de la historia humana: desde la más remota antigüedad, el reconocimiento de que la seguridad depende de la colaboración ha contribuido a la formación de comunidades rurales, ciudades y naciones-Estado. El siglo XX estuvo dominado por el legado de guerras mundiales devastadoras, enfrentamientos coloniales y conflictos ideológicos y por esfuerzos encaminados a establecer sistemas internacionales que fomentaran la paz y la prosperidad mundial. Hasta cierto punto, esos sistemas consiguieron sus objetivos: las guerras entre Estados son mucho menos frecuentes que en el pasado, y las guerras civiles son cada vez menos numerosas.

No obstante, la inseguridad no solo permanece sino que se ha convertido en un desafío fundamental para el desarrollo en nuestra era. Mil quinientos millones de personas viven en zonas afectadas por la fragilidad, los conflictos o la criminalidad organizada en gran escala, y ninguno de los países frágiles de ingreso bajo o afectados por conflictos ha logrado alcanzar todavía ni uno solo de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) de las Naciones Unidas. Las nuevas amenazas —criminalidad organizada y trata de personas, disturbios civiles debidos a las crisis económicas mundiales, terrorismo— se han sumado a la preocupación permanente por la guerra convencional entre distintos países y dentro de ellos. Si bien gran parte del mundo ha progresado rápidamente en la lucha contra la pobreza durante los últimos 60 años, las zonas caracterizadas por los ciclos repetidos de violencia política y criminal se están rezagando clara-

mente, su crecimiento económico corre peligro y sus indicadores humanos se han estancado.

Para quienes viven ahora en entornos más estables, puede parecer incomprensible que la prosperidad de los países de ingreso alto y una economía mundial muy avanzada coexistan con la violencia extrema y la miseria en otras partes del planeta. Los piratas que recorren las costas de Somalia buscando presas en las embarcaciones que atraviesan el Golfo de Adén ilustran la paradoja del actual sistema mundial. ¿Cómo es posible que la prosperidad y capacidad combinada de las modernas naciones-Estado del mundo no puedan evitar un problema tan antiguo? ¿Cómo se entiende que, casi un decenio después del renovado compromiso internacional con Afganistán, las perspectivas de paz parezcan lejanas? ¿Cómo se explica que comunidades urbanas enteras estén aterrorizadas por los narcotraficantes? ¿Cómo es posible que los países del Oriente Medio y Norte de África pudieran experimentar explosiones de malestar popular a pesar, en algunos casos, de un proceso sostenido de elevado crecimiento y mejora de los indicadores sociales?

El presente *Informe sobre el desarrollo mundial 2011 (IDM)* se pregunta qué impulsa los riesgos de violencia, por qué ha sido tan difícil la prevención de los conflictos y la recuperación posterior y qué pueden hacer los dirigentes nacionales y sus asociados en el desarrollo, la seguridad y la diplomacia para ayudar a restaurar una vía estable hacia el desarrollo en las zonas desgarradas por la violencia y más frágiles del mundo. **El mensaje central del informe es que, para acabar con los ciclos de violencia, es imprescindible reforzar las instituciones y los sistemas de gobierno legítimos de manera que se pueda garantizar la**

### **seguridad ciudadana, la justicia y el empleo.**

El restablecimiento de la confianza y la transformación de las instituciones que se ocupan de la seguridad, la justicia y la economía pueden lograrse en una generación, incluso en los países que han sufrido graves conflictos. Pero para ello se requiere un liderazgo nacional decidido y un sistema internacional “reconvertido” para hacer frente a los riesgos del siglo XXI: reorientación de la asistencia a fin de prevenir la violencia criminal y política, reforma de los procedimientos de los organismos internacionales, respuesta de alcance regional y renovación de los esfuerzos de cooperación entre los países de ingreso bajo, mediano y alto. En el informe se presenta un planteamiento en varios niveles para una intervención mundial eficaz, con funciones de alcance local, nacional, regional e internacional.

Dada la naturaleza del tema, el informe se ha elaborado de forma poco habitual: desde un comienzo se han aprovechado los conocimientos de los reformadores nacionales y se ha colaborado estrechamente con las Naciones Unidas y las instituciones regionales con conocimientos especializados en política y seguridad a partir del concepto de seguridad humana. Es de esperar que esta asociación promueva un esfuerzo constante por profundizar conjuntamente en nuestra comprensión de las relaciones existentes entre seguridad y desarrollo y contribuya a la aplicación práctica de las conclusiones del informe.

## **PRIMERA PARTE: EL DESAFÍO DE LOS CICLOS DE VIOLENCIA REPETIDOS**

### **Los conflictos y la violencia del siglo XXI son un problema de desarrollo que no encaja en el molde del siglo XX**

Los sistemas mundiales del siglo XX se concibieron con la idea de hacer frente a las presiones interestatales y a episodios aislados de guerra civil. La guerra entre naciones-Estado y la guerra civil tienen una determinada lógica y secuencia. Se conocen los protagonistas, sean Estados soberanos o movimientos rebeldes claramente definidos. Si un conflicto se intensifica y las hostilidades se recrudecen, el final de las hostilidades (sea por victoria y derrota o por acuerdo negociado) va seguido de una breve fase de “postconflicto” que conduce de nuevo a la paz. El sistema mundial está construido en gran parte en torno a este paradigma de con-

flicto, en que los agentes nacionales e internacionales tienen asignadas funciones claras en los frentes del *desarrollo* (promoción de la prosperidad y de la capacidad de la nación-Estado pero abandono durante el conflicto activo), la *diplomacia* (prevención y mediación en los conflictos entre Estados y entre el Gobierno y los movimientos rebeldes), el *mantenimiento de la paz* (después del conflicto) y las *actividades humanitarias* (medidas de socorro).

La violencia del siglo XXI<sup>1</sup> no encaja en el molde del siglo XX. La guerra entre Estados y la guerra civil son todavía una amenaza en algunas regiones, pero han disminuido en los 25 últimos años. Las muertes resultantes de guerras civiles, si bien representan una pérdida inaceptable, son cuatro veces menos que en los años ochenta (inciso 1, gráfico I1.1)<sup>2</sup>. La violencia y los conflictos no han desaparecido: una de cada cuatro personas del planeta, es decir un total de más de 1500 millones de personas, vive en Estados frágiles o afectados por conflictos o en países con niveles muy elevados de violencia criminal<sup>3</sup>. Pero debido a los éxitos en la reducción de las guerras interestatales, las formas restantes de conflicto y violencia no pueden caracterizarse exactamente como situaciones de “guerra” o “paz”, ni de “violencia criminal” o “violencia política” (véase el inciso 1, gráficos I1.1-1.2 y el cuadro I1.1).

Muchos países y zonas subnacionales atraviesan ahora ciclos de violencia *repetida*, problemas de gobierno e inestabilidad. En primer lugar, los conflictos muchas veces no son episodios aislados sino que se prolongan en el tiempo y se repiten: el 90% de las guerras civiles del último decenio tuvo lugar en países que habían sufrido ya una guerra civil en los 30 últimos años<sup>4</sup>. En segundo lugar, el desarrollo se ve amenazado por nuevas formas de conflicto y violencia: muchos países que han negociado con éxito acuerdos políticos y de paz después de violentos conflictos políticos, como El Salvador, Guatemala y Sudáfrica, ahora deben hacer frente a niveles elevados de criminalidad violenta, que afectan su desarrollo. En tercer lugar, las diferentes formas de violencia están mutuamente vinculadas. Los movimientos políticos pueden obtener financiamiento a través de las actividades delictivas, como en la República Democrática del Congo e Irlanda del Norte<sup>5</sup>. Las bandas de delincuentes pueden respaldar la violencia política durante los períodos electorales, como en Jamaica y Kenia<sup>6</sup>. Los movimientos ideológicos internacionales hacen causa común con los descontentos locales, como en Afganistán y Pakistán. Por ello, la gran mayoría de los países actualmente expuestos a

## INCISO 1: *Cómo está cambiando la violencia*

### GRÁFICO 11.1 *Disminuye el número de muertes debidas a guerras civiles*

A medida que descendió el número de guerras civiles, el total de muertes anuales debidas a esos conflictos (caídos en combate) bajó de más de 200 000 en 1988 a menos de 50 000 en 2008.



*Fuente:* Base de datos sobre conflictos armados del Programa de Datos sobre Conflictos Armados de la Universidad de Uppsala y el Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz (UCDP/PRIO) (Harbom y Wallensteen, 2010; Lacina y Gleditsch, 2005); Gleditsch y otros, 2002; Sundberg 2008; Gleditsch y Ward, 1999; Human Security Report Project.

*Nota:* Las guerras civiles se clasifican por escala en la base de datos UCDP/PRIO sobre conflictos armados, de próxima aparición (Harbom y Wallensteen, 2010; Lacina y Gleditsch, 2005). El umbral mínimo para el seguimiento es una guerra civil pequeña con 25 muertes en combate al año o más. Las estimaciones más bajas, más altas y más precisas de las muertes en combate por conflicto y por año figuran en Lacina y Gleditsch (2005, actualizado en 2009). En el presente informe se emplean las estimaciones más precisas, excepto cuando no se dispone de ellas, en cuyo caso se utiliza el promedio de las estimaciones más bajas y más altas.

### CUADRO 11.1 *La violencia muchas veces se repite*

*Pocos países han salido realmente de un conflicto. La tasa de reaparición de la violencia en los países con un conflicto anterior ha aumentado desde los años sesenta, y todas las guerras civiles comenzadas desde 2003 tuvieron lugar en un país que había registrado anteriormente otra guerra civil.*

Decenio	Estallidos de violencia en países sin conflictos previos (%)	Estallidos de violencia en países con conflictos previos (%)	Número de estallidos
1960	57	43	35
1970	43	57	44
1980	38	62	39
1990	33	67	81
2000	10	90	39

*Fuentes:* Walter, 2010; cálculos del equipo del IDM.

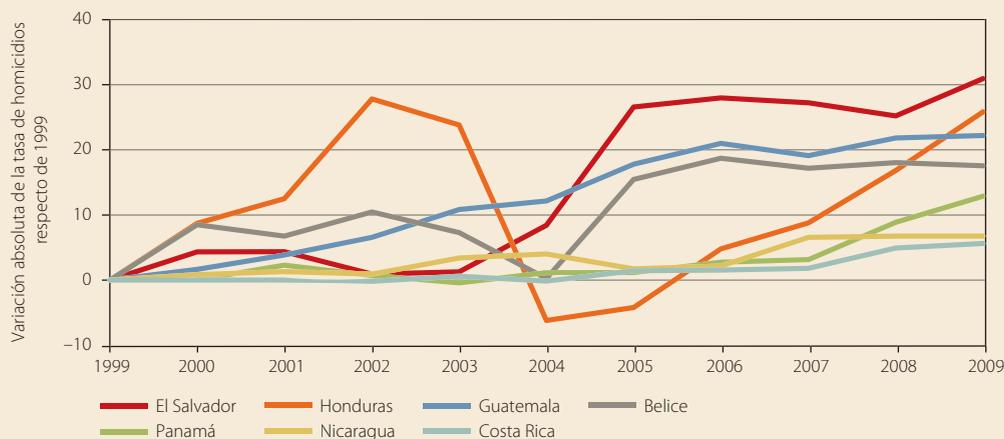
*Nota:* Los conflictos previos abarcan todos los conflictos de gran envergadura registrados desde 1945.

(El inciso continúa en la próxima página)

## INCISO 1: *Cómo está cambiando la violencia (continuación)*

### GRÁFICO 11.2 *La violencia criminal organizada representa una amenaza para los procesos de paz*

Desde 1999 los homicidios han aumentado en todos los países de América Central, incluidos los que habían experimentado notables progresos frente a los conflictos políticos, lo que no representa una excepción: países como Sudáfrica deben hacer frente a una segunda generación de desafíos semejantes.



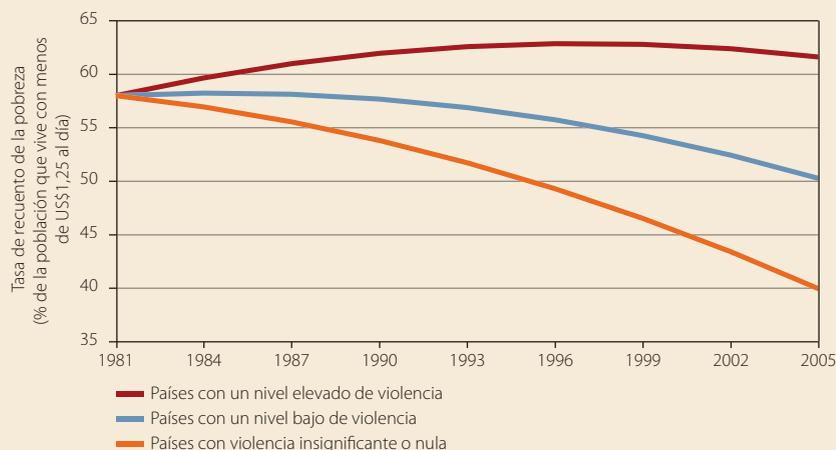
Fuentes: Cálculos del equipo del IDM basados en datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2007; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, 2007, y fuentes nacionales.

Nota: El año de referencia para la tasa de homicidios es 1999 = 100.

## Cómo contribuye la violencia a obstaculizar el desarrollo

### GRÁFICO 11.3 *Se está ampliando la brecha de la pobreza entre los países afectados por la violencia y los demás países*

Según datos recientes, la pobreza disminuyó en gran parte del mundo, pero los países afectados por la violencia se están rezagando. Por cada tres años de grandes episodios de violencia (caídos en combate o sobremortalidad por homicidios equivalente a una gran guerra) en un país, la reducción de la pobreza se retrasa un 2,7%.



Fuentes: Cálculos del equipo del IDM basados en los datos sobre la pobreza de Chen, Ravallion y Sangraula, 2008 (disponible en POVCALNET: <http://research.worldbank.org>).

Nota: Pobreza = porcentaje de la población que vive con menos de US\$1,25 al día.

la violencia la experimentan en múltiples formas. En cuarto lugar, el malestar puede transformarse en exigencia imperiosa de cambio, con los consiguientes riesgos de conflicto, en los países donde el cambio político, social o económico no responde a las expectativas, como en el Oriente Medio y Norte de África.

Estos conflictos, repetidos e interrelacionados, tienen repercusiones regionales y mundiales. Las muertes, la destrucción y el retraso del desarrollo como consecuencia de los conflictos son nefastos para los países afectados por los conflictos, y sus repercusiones tienen alcance regional y mundial. Se estima que un país que avanza en el camino del desarrollo, como Tanzania, pierde un 0,7% del producto interno bruto (PIB) cada año por cada país vecino en conflicto<sup>7</sup>. Los refugiados y las personas internamente desplazadas se han multiplicado por tres en los 30 últimos años<sup>8</sup>. Casi el 75% de los refugiados mundiales son alojados por los países vecinos<sup>9</sup>.

Las nuevas formas de violencia que conectan los conflictos políticos locales, la criminalidad organizada y los enfrentamientos de alcance internacional hacen que la violencia sea un problema tanto para los ricos como para los pobres: más del 80% de las víctimas de los actos de terrorismo del último decenio se produjeron en ataques dirigidos contra blancos de países no occidentales<sup>10</sup>, pero un estudio de 18 países de Europa occidental reveló que cada incidente terrorista transnacional adicional reducía su crecimiento económico 40 centésimos de punto porcentual al año<sup>11</sup>. Los ataques en una región pueden ocasionar costos en todos los mercados mundiales: un atentado en el delta del Níger puede suponer para los consumidores mundiales de petróleo pérdidas de miles de millones en concepto de subida de los precios<sup>12</sup>. En las cuatro semanas posteriores al inicio del levantamiento en Libia, los precios del petróleo se incrementaron un 15%<sup>13</sup>. La interceptación de los envíos de cocaína a Europa se ha multiplicado por cuatro desde 2003<sup>14</sup>, y ahora incluso zonas como África occidental se ven gravemente afectadas por la violencia relacionada con las drogas<sup>15</sup>.

Los intentos de frenar la violencia son sumamente costosos. Por ejemplo, la operación naval para combatir la piratería en el Cuerno de África y el Océano Índico tiene un costo estimado de US\$1300 millones a US\$2000 millones anuales, más los costos adicionales que supone el desvío de los barcos y el aumento de las pólizas de seguro<sup>16</sup>. Los esfuerzos realizados por los hogares y las empresas para protegerse frente a la violencia de larga duración repre-

sentan fuertes cargas económicas: el 35% de las empresas de América Latina, el 30% de las de África y el 27% de las de Europa oriental y Asia central señalan la delincuencia como uno de los grandes problemas para las actividades comerciales. La carga resulta especialmente gravosa para quienes menos preparados están para soportar el costo. Las empresas de África al sur del Sahara pierden un porcentaje mayor de las ventas como resultado de la delincuencia y gastan en seguridad un porcentaje mayor de las ventas que cualquier otra región<sup>17</sup>.

Ningún país frágil de ingreso bajo o afectado por conflictos ha alcanzado todavía ninguno de los ODM. Las personas de los países frágiles y afectados por conflictos tienen dos veces más probabilidades de sufrir desnutrición que las de otros países en desarrollo, tres veces más de no poder enviar a sus hijos a la escuela, y dos veces más de ver cómo sus hijos mueren antes de cumplir los cinco años y de carecer de agua potable. En promedio, un país que ha experimentado fuerte violencia durante el período comprendido entre 1981 y 2005 tiene una tasa de pobreza un 21% superior a la de un país sin violencia (inciso 1, gráfico I1.3)<sup>18</sup>. La situación es semejante en las zonas subnacionales afectadas por la violencia de los países más ricos y más estables: son precisamente las zonas que han quedado rezagadas en el camino hacia el desarrollo<sup>19</sup>.

Esos ciclos repetidos de conflictos y violencia imponen otros costos humanos, sociales y económicos que duran generaciones. Los altos niveles de delincuencia organizada frenan el desarrollo económico. En Guatemala la violencia costó al país en 2005 más del 7% del PIB, dos veces más que el daño provocado por el huracán Stan el mismo año, y más del doble del presupuesto combinado de agricultura, salud y educación<sup>20</sup>. El costo medio de las guerras civiles equivale a más de 30 años de crecimiento del PIB en un país en desarrollo de tamaño mediano<sup>21</sup>. El volumen del comercio después de los grandes episodios de violencia tarda 20 años en recuperarse<sup>22</sup>. En otras palabras, un episodio importante de violencia, a diferencia de los desastres naturales o los ciclos económicos, puede borrar toda una generación de progreso económico.

Estas cifras también tienen repercusiones humanas (gráfico I1.4). En las sociedades muy violentas, son muchos los que sufren la muerte prematura de un hijo o una hija: cuando los niños tardan en llegar a casa, los padres tienen motivos para temer por su vida y seguridad física. Las experiencias cotidianas, como ir a la escuela, al trabajo o al

mercado, son motivo de preocupación. Las personas dudan a la hora de construir casas o invertir en pequeñas empresas porque estas pueden quedar destruidas en un abrir y cerrar de ojos. El efecto directo de la violencia recae sobre todo en los jóvenes —que constituyen la mayoría de las fuerzas de combate y de las bandas delictivas—, pero las mujeres y los niños sufren con frecuencia en forma desproporcionada los efectos indirectos<sup>23</sup>. Los hombres representan el 96% de los detenidos y el 90% de los desaparecidos; las mujeres y los niños son casi el 80% de los refugiados y de las personas internamente desplazadas<sup>24</sup>. Finalmente, la violencia genera violencia: los niños varones que presencian abusos tienen mayor tendencia a cometer actos violentos más adelante<sup>25</sup>.

En cambio, cuando se consigue y mantiene la seguridad, estas zonas del mundo pueden ser las que más avancen en términos de desarrollo. Varios países que han superado un prolongado historial de violencia política y criminal figuran entre los que han conseguido un progreso más rápido hacia el logro de los ODM<sup>26</sup>.

- Etiopía cuadruplicó con creces el acceso a servicios mejorados de abastecimiento de agua: del 13% de la población en 1990 se llegó al 66% en 2009-10.
- Mozambique multiplicó por más de tres su tasa de terminación de estudios primarios en solo ocho años, pasando del 14% en 1999 al 46% en 2007.
- Rwanda redujo la prevalencia de la desnutrición del 56% de la población en 1997 al 40% en 2005.
- Entre 1995 y 2007 Bosnia y Herzegovina elevó la cobertura de inmunización contra el sarampión del 53% al 96% de los niños de 12 a 23 meses de edad.

### **El círculo vicioso de los conflictos: Cuando los factores de estrés de la seguridad, la justicia y el empleo se dan en un contexto de debilidad institucional**

Las causas internas de conflicto son resultado de la dinámica imperante en la política, la seguridad y la economía<sup>27</sup>. No obstante, es difícil diferenciar las causas y efectos de la violencia (inciso 2, gráfico I2.1). Los niveles bajos de PIB per cápita están fuertemente asociados con conflictos políticos en gran

escala y tasas más altas de homicidio<sup>28</sup>. El desempleo juvenil se cita sistemáticamente en las encuestas de opinión como motivo para incorporarse a los movimientos rebeldes y a las pandillas (inciso 2, gráfico I2.2)<sup>29</sup>. La sensación de mayor seguridad y poder se cita también entre los factores importantes de motivación en los distintos países, lo que confirma las investigaciones que revelan que la dinámica del empleo no está relacionada únicamente con el ingreso sino también con el respeto y el prestigio, y está asociada con la cohesión social así como con la oportunidad económica. La exclusión política y la desigualdad que afecta a los grupos regionales, religiosos o étnicos están asociadas con riesgos mayores de guerra civil<sup>30</sup> (y también se las cita en las encuestas ciudadanas como principal causa de conflictos, junto con la pobreza; véase el gráfico I2.1), mientras que la desigualdad entre los hogares más ricos y más pobres está estrechamente vinculada con una mayor probabilidad de criminalidad violenta (cuadro 1.1).

Los factores externos pueden agudizar los riesgos de violencia. Los grandes problemas de seguridad exterior, como las nuevas pautas del tráfico de drogas, pueden desbordar las capacidades institucionales (véase el inciso 2). Las crisis de ingresos pueden aumentar también los riesgos de violencia. Los estudios sobre los períodos extremos de exceso o falta de precipitaciones en África al sur del Sahara han llegado a la conclusión de que los conflictos civiles son más probables después de varios años de poca precipitación. Utilizando las variaciones de precipitación como variable sustitutiva de las crisis de ingresos en 41 países africanos entre 1981 y 1999, Satyanath, Miguel y Sergenti (2004) comprobaron que un descenso del crecimiento económico del 5% aumentaba la probabilidad de conflicto un 50% al año siguiente<sup>31</sup>. La corrupción —que generalmente tiene vinculaciones internacionales a través del tráfico ilícito, el lavado de dinero y la extracción de rentas procedentes de la venta de recursos nacionales o contratos y concesiones internacionales— tiene efectos doblemente perniciosos en los riesgos de violencia, ya que aumenta el agravio y reduce la eficacia de las instituciones nacionales y las normas sociales<sup>32</sup>. Las nuevas presiones externas derivadas del cambio climático y la competencia por los recursos naturales podrían intensificar todos esos riesgos<sup>33</sup>.

No obstante, muchos países sufren altos niveles de desempleo, desigualdad económica o presión de las redes de delincuencia orga-

### CUADRO 1.1 Factores de estrés asociados con la seguridad, la economía y la política

Factores de estrés	Internos	Externos
<b>Seguridad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasado de violencia y traumas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invasión, ocupación</li> <li>• Apoyo externo a los rebeldes internos</li> <li>• Desbordamiento transfronterizo de los conflictos</li> <li>• Terrorismo transnacional</li> <li>• Redes criminales internacionales</li> </ul>
<b>Economía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos bajos, bajo costo de oportunidad de la rebelión</li> <li>• Desempleo juvenil</li> <li>• Riqueza de recursos naturales</li> <li>• Fuerte corrupción</li> <li>• Rápida urbanización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crisis de precios</li> <li>• Cambio climático</li> </ul>
<b>Justicia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia étnica, religiosa o regional</li> <li>• Discriminación real o percibida</li> <li>• Violaciones a los derechos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desigualdad e injusticia mundial percibida en el trato de los diferentes grupos étnicos o religiosos</li> </ul>

Fuentes: Equipo del IDM.

Nota: Este cuadro, no exhaustivo, refleja los grandes factores señalados en los estudios académicos sobre las causas y aspectos conexos de los conflictos y formulados en las consultas y encuestas en el marco del Informe sobre el desarrollo mundial 2011<sup>34</sup>.

nizada pero no sucumben repetidamente a episodios generalizados de violencia, y consiguen más bien frenarla. En este informe se insiste en que el riesgo de conflicto y violencia en cualquier sociedad (nacional o regional) es la *combinación* de, por un lado, la exposición a *factores de estrés internos y externos*, y por el otro, la fortaleza del “sistema inmunitario” o la capacidad social para hacer frente a la presión materializada en *instituciones legítimas*<sup>35</sup>. Las instituciones, tanto estatales como no estatales, son importantes. En ese concepto se incluyen las normas y los comportamientos —como la capacidad de los dirigentes para superar las diferencias sectarias y políticas y conseguir acuerdos, y de la sociedad civil para promover una mayor cohesión nacional y política— así como las reglas, las leyes y las organizaciones<sup>36</sup>. Cuando los Estados, los mercados y las instituciones sociales no garantizan la seguridad básica, la justicia y las oportunidades económicas a los ciudadanos, los conflictos pueden multiplicarse.

En resumen, los países y las regiones subnacionales con niveles menores de legitimidad institucional y gestión de gobierno son los más vulnerables a la violencia repetida y la inestabilidad y los menos capaces de responder a las presiones internas y externas. La capacidad institucional y la rendición de cuentas pueden influir notablemente en la violencia tanto política como criminal (véase el inciso 2)<sup>37</sup>.

- En algunas zonas —como las regiones periféricas de Colombia antes del comienzo del siglo XXI<sup>38</sup> o la República Democrática del Congo<sup>39</sup> en la actualidad— el Estado es casi inexistente en muchas partes del país, y los grupos armados violentos dominan los enfrentamientos políticos por el poder y los recursos.
- La mayor parte de las zonas afectadas por la violencia no tienen las necesarias capacidades de colaboración<sup>40</sup> para una labor de mediación pacífica en el conflicto. En algunos países, las instituciones no superan las divisiones étnicas, regionales o religiosas, y las instituciones estatales son tachadas de partidistas, lo mismo que ocurrió durante decenios antes del acuerdo de paz en Irlanda del Norte<sup>41</sup>. En algunas comunidades, las divisiones sociales han restringido la colaboración eficaz entre los Estados dominados por minorías selectas y las comunidades pobres para acabar con las fuentes de violencia.
- El rápido proceso de urbanización, como el registrado anteriormente en América Latina y hoy en Asia y África, debilita la cohesión social<sup>42</sup>. El desempleo, las desigualdades estructurales y el mayor acceso a los mercados de armas de fuego y drogas ilícitas rompen el entramado social y aumentan la vulnerabilidad a las redes y bandas criminales.

- Durante las crisis alimentarias de 2008-09 la probabilidad de disturbios civiles violentos era mayor en los países con escasa capacidad institucional<sup>43</sup>.
- Algunos Estados han tratado de mantener la estabilidad mediante redes de coerción y clientelistas, pero, cuando existen altos niveles de corrupción y de abuso de los derechos humanos, aumentan los riesgos de que se desencadene la violencia en el futuro (véase el inciso 2).

La debilidad institucional es un factor de especial importancia a la hora de explicar por qué la violencia se repite en diferentes formas en los mismos países o regiones subnacionales. Incluso las sociedades con las instituciones más débiles tienen episodios periódicos de paz. Somalia centromeridional ha tenido en los 20 últimos años interludios de baja conflictividad, basados en acuerdos conseguidos por un pequeño número de minorías<sup>44</sup>. Pero los pactos temporales entre minorías, tanto en Somalia como en otros lugares, no son una base sólida para una seguridad persistente y el desarrollo a no ser que vayan seguidos de la creación de instituciones estatales y sociales legítimas<sup>45</sup>. En general son de breve duración, ya que son demasiado personalizados y reducidos para absorber los factores de tensión y adaptarse al cambio. Surgen nuevas presiones internas y externas —la muerte de un líder, las crisis económicas, la entrada de redes criminales organizadas de tráfico ilícito, la aparición de nuevas oportunidades o rentas, o la injerencia externa en la seguridad— y no hay una capacidad sostenida de respuesta<sup>46</sup>. Por eso, la violencia se repite.

El interés por las instituciones legítimas no debe confundirse con la asimilación de las instituciones occidentales. La historia ofrece numerosos ejemplos de modelos institucionales extranjeros que han sido poco o nada útiles para el desarrollo nacional, en particular en el contexto de los legados coloniales<sup>47</sup>, ya que hicieron más hincapié en la forma que en la función. Lo mismo ocurre en la actualidad. En Iraq, la Autoridad Provisional de la Coalición estableció comisiones sobre todos los temas, desde el turismo hasta el medio ambiente, en paralelo con los abrumados ministerios correspondientes, y se aprobaron leyes modelo que tenían poca relación con las realidades sociales y políticas<sup>48</sup>. Incluso la transferencia de formas organizativas entre países del Sur puede resultar improductiva si no se adapta a las condiciones locales; las comisiones de la verdad, de reconciliación, contra la corrup-

ción y de derechos humanos, que tan excelentes resultados dieron en algunos países, no han funcionado en otros. El intercambio de conocimientos tiene sus ventajas, como se pone de manifiesto en el informe, pero solo si se adaptan a las condiciones locales. Las instituciones basadas en planteamientos pragmáticos “realistas” son un elemento fundamental del presente informe.

## **SEGUNDA PARTE: HOJA DE RUTA PARA ACABAR CON LOS CICLOS DE VIOLENCIA EN LOS PAÍSES**

### **Restauración de la confianza y transformación de las instituciones que garantizan la seguridad ciudadana, la justicia y los empleos**

Para acabar con los ciclos de inseguridad y reducir el riesgo de que se repitan, los reformadores nacionales y sus interlocutores internacionales deben desarrollar instituciones legítimas que puedan ofrecer un nivel sostenido de seguridad ciudadana, justicia y empleo, ofreciendo una posibilidad de participación en la sociedad a grupos que, de lo contrario, pueden conseguir más respeto y reconocimiento practicando la violencia armada que en actividades legítimas, y sancionando las infracciones de forma competente y equitativa.

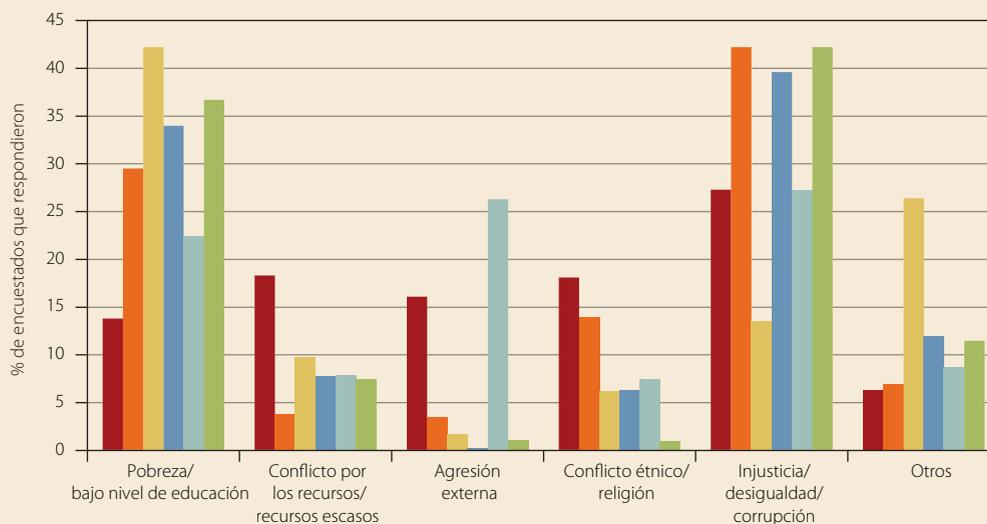
Por otro lado, la transformación de las instituciones, siempre difícil, resulta particularmente ardua en situaciones frágiles. En primer lugar, en los países con una trayectoria de violencia y desconfianza, las expectativas son demasiado bajas —se desconfía de las promesas gubernamentales, lo que haría imposible la cooperación— o demasiado elevadas, y en consecuencia los momentos de transición producen expectativas de cambio rápido que no pueden hacer realidad las instituciones existentes<sup>49</sup>. En segundo lugar, muchos cambios institucionales que aumentan la capacidad de resistencia a largo plazo frente a la violencia implican con frecuencia riesgos a corto plazo. Todo cambio importante —celebración de elecciones, desmantelamiento de las redes clientelistas, atribución de nuevas funciones a los servicios de seguridad, descentralización de la toma de decisiones, potenciación de los grupos desfavorecidos— produce ganadores y perdedores. Estos últimos están

## INCISO 2: *Fuertes presiones e instituciones débiles = riesgos de violencia*

### Justicia, empleos y violencia

#### GRÁFICO 12.1 *¿Cuáles son las opiniones de los ciudadanos sobre los factores determinantes del conflicto?*

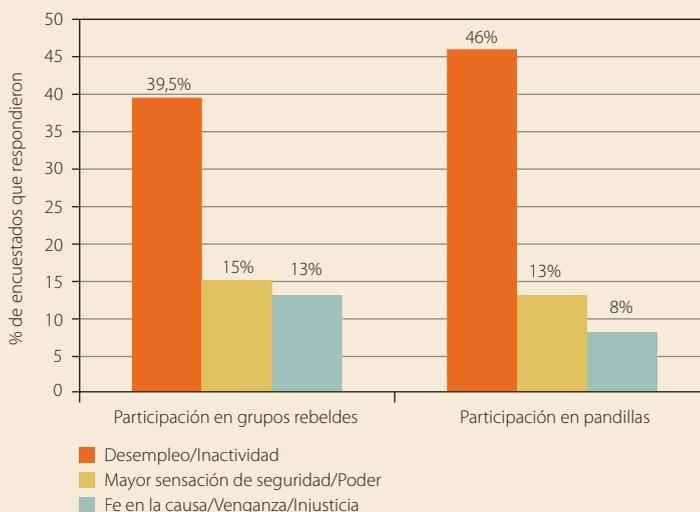
En las encuestas realizadas en seis países y territorios afectados por la violencia, en que han intervenido varias muestras nacionalmente representativas y subregiones, los ciudadanos plantearon algunas cuestiones relacionadas con el bienestar económico individual (pobreza, desempleo) y la injusticia (en particular, la desigualdad y la corrupción) como principales determinantes de los conflictos.



Fuente: Bøås, Tiltne y Flatø, 2010.

#### GRÁFICO 12.2 *¿Qué impulsa a las personas a sumarse a movimientos rebeldes y bandas de delincuentes?*

En las mismas encuestas se observó que las principales razones citadas para explicar por qué los jóvenes se suman a grupos rebeldes o a bandas de delincuentes son muy semejantes: el desempleo predomina en ambos casos. No ocurre así necesariamente con el reclutamiento ideológico militante (capítulo 2).



Fuente: Bøås, Tiltne y Flatø, 2010.

## REFLEXIONES DE MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 2011

**Jorge Montaña**, miembro, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes; ex Embajador de México en los Estados Unidos; *miembro del Consejo Consultivo del IDM.*

### Importancia de los factores de estrés externos

El tráfico de drogas y la trata de personas, el blanqueo de dinero, la explotación ilegal de los recursos naturales y la fauna y flora silvestres, la falsificación y las violaciones de los derechos de propiedad intelectual son actividades ilícitas lucrativas, que facilitan la penetración de la delincuencia organizada en las vulnerables estructuras sociopolíticas, judiciales y de seguridad de los países en desarrollo.

En América Central, por ejemplo, varios países que recuperaron la estabilidad política hace dos decenios deben hacer frente ahora al deterioro del Estado, cuyas instituciones carecen de fortaleza para hacer frente a esa avalancha. La delincuencia organizada transnacional ha convertido a algunos países del Caribe en lugares de paso para el tráfico de estupefacientes ilícitos y de personas con destino a Europa y América del Norte. Bolivia, Colombia y Perú continúan siendo los principales productores mundiales de cocaína, mientras que México se encuentra ante una oleada sin precedentes de violencia, como consecuencia de encontrarse en la frontera del mayor mercado de inmigrantes, consumo de estupefacientes y producción de armas. África occidental se ha convertido en el punto de paso más reciente de drogas enviadas desde América del Sur a Europa. Varios países africanos sufren la explotación ilícita de sus recursos naturales, mientras que Asia es un emporio de toneladas de opiáceos procedentes de Afganistán. El progreso sin precedentes de la delincuencia organizada podría provocar el hundimiento de muchos Estados frágiles a medida que sus instituciones caigan presa de la violencia organizada. El precario desarrollo económico observado en muchas regiones del mundo es un estímulo para el fortalecimiento de esas actividades ilícitas, que continuarán floreciendo como consecuencia de la impunidad que encuentran en los países en desarrollo.

### Nota del IDM: Las instituciones débiles son un factor común que explica los ciclos repetidos de violencia

Tomando como base los estudios anteriores de Collier, Fearon, Goldstone, North, Wallis y Weingast y otros, los politólogos Jim Fearon y Barbara Walter utilizaron técnicas econométricas para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2011* con el fin de comprobar si la eficacia general del imperio de la ley y el sistema de gobierno, el bajo nivel de corrupción y la fuerte protección de los derechos humanos están correlacionados con un menor riesgo de estallido y repetición de guerras civiles y de homicidios como consecuencia de la violencia criminal. Fearon observa que los países con indicadores de gobernabilidad superiores a la media, dentro de su nivel de ingresos, tienen un riesgo significativamente más bajo de brotes de conflicto civil en los cinco a 10 años próximos —entre un 30% y un 45% menos— y que la relación es también válida en el caso de los países con altos niveles de homicidio. Estos estudios confirman orientaciones anteriores de los círculos responsables de las políticas, como la insistencia de la Red Internacional sobre Conflictos y Fragilidad en los vínculos existentes entre mantenimiento de la paz y consolidación estatal.

En este cálculo los indicadores de rendición de cuentas son tan importantes como los de capacidad. Fearon observa que los altos niveles de terror político en el pasado aumentan las posibilidades de conflicto actual. Según Walter, la reducción significativa del número de presos políticos y muertes extrajudiciales hace que la renovación de la guerra civil sea entre dos y tres veces menos probable que en los países con niveles más altos de abusos de los derechos humanos. Observa también que “una interpretación razonable de estos resultados es que la mayor represión y abuso por parte del Gobierno crea malestar y al mismo tiempo transmite el mensaje de que los Gobiernos no son interlocutores fiables en una negociación, lo que indicaría que los planteamientos con un nivel menor de coerción y una mayor rendición de cuentas reducen significativamente el riesgo de conflicto civil”. También importan otros indicadores de la rendición de cuentas: el imperio de la ley y la corrupción son tan importantes o más que la calidad de la burocracia.

muchas veces bien organizados y ofrecen resistencia al cambio. En tercer lugar, los factores de estrés externos pueden frustrar el progreso.

La creación de instituciones legítimas que puedan evitar la violencia repetida es, francamente, lenta. Requiere toda una generación. Incluso los países de transformación más rápida han tardado entre 15 y 30 años en elevar el desempeño institucional desde el nivel correspondiente a un Estado frágil —Haití, por ejemplo— al de un Estado institucionalizado que funcione satisfactoriamente, como Ghana (cuadro 2.1)<sup>50</sup>. La buena

noticia es que este proceso de transformación de las instituciones se aceleró considerablemente a finales del siglo XX, gracias al aumento de las exigencias de buen gobierno por parte de los ciudadanos y a las tecnologías que pueden contribuir en ese sentido. De hecho, el logro del progreso en una generación es bastante rápido: el progreso a esta velocidad representaría un inmenso avance del desarrollo para países como Afganistán, Haití, Liberia y Timor-Leste en la actualidad.

El marco básico del informe se centra en lo que hemos aprendido acerca de la dinámica de la acción para prevenir los ciclos

## CUADRO 2.1 *El progreso más rápido de la transformación institucional: Estimación de intervalos realistas*

En el cuadro siguiente puede verse el intervalo histórico de los plazos que los países reformadores más rápidos del siglo XX necesitaron para conseguir transformaciones básicas del sistema de gobierno.

Indicador	Años hasta el umbral	
	20 más rápidos	Más rápidos por encima del umbral
Calidad burocrática (0–4)	20	12
Corrupción (0–6)	27	14
Militares en la política (0–6)	17	10
Eficacia del Gobierno	36	13
Control de la corrupción	27	16
Estado de derecho	41	17

Fuente: Pritchett y De Weijer, 2010.

repetidos de violencia, tanto a corto plazo como durante el tiempo necesario para alcanzar un nivel sostenido de capacidad de resistencia. Nuestros conocimientos sobre la manera de acabar con este ciclo son parciales: el informe recoge las enseñanzas extraídas de las investigaciones en curso, los estudios sobre países y las consultas con reformadores nacionales. Se mencionarán con frecuencia, entre otras, las experiencias de Bosnia y Herzegovina, Chile, Colombia, Ghana, Indonesia, Irlanda del Norte, Liberia, Mozambique, Sierra Leona, Sudáfrica y Timor-Leste, ya que esas sociedades, si bien siguen teniendo todavía desafíos y riesgos, han conseguido con bastante eficacia evitar la escalada de la violencia o recuperarse de sus efectos. Estas y otras experiencias señaladas en el informe abarcan una gran variedad de países de ingreso alto, mediano y bajo, de amenazas de violencia política y criminal y de contextos institucionales, que van desde situaciones en que instituciones sólidas tuvieron que hacer frente a desafíos de falta de legitimidad por problemas de inclusión y rendición de cuentas hasta casos en que la falta de capacidad fue un obstáculo importante.

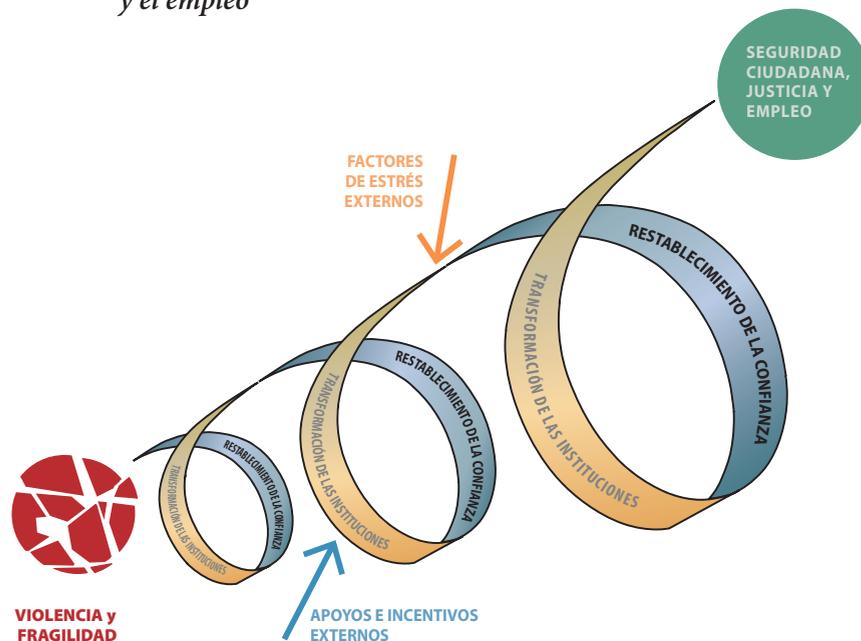
Hay algunas diferencias fundamentales entre las situaciones frágiles y violentas y los entornos en desarrollo estables. En primer lugar, está la necesidad de **restablecer la confianza** en la acción colectiva antes de emprender una transformación institucional más amplia. En segundo lugar, está la prioridad de **transformar las instituciones para que ofrezcan**

**seguridad ciudadana, justicia y empleo.** En tercer lugar, cabe señalar el papel de la intervención regional e internacional para contener los **factores externos de estrés.** En cuarto lugar, está el carácter especializado del **apoyo externo** necesario.

La transformación institucional y el buen gobierno, requisitos fundamentales para estos procesos, funcionan de diferente manera en situaciones frágiles. El objetivo es más concentrado: transformación de las instituciones que ofrecen seguridad ciudadana, justicia y empleos. Cuando un país se enfrenta al riesgo de padecer conflictos y violencia, la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo son elementos clave de protección para lograr la seguridad de las personas<sup>51</sup>. La dinámica del cambio institucional es también diferente. Una buena analogía es la crisis financiera causada por la combinación de factores de estrés externos y debilidades de los sistemas institucionales de frenos y contrapesos. En tal situación, se necesitan esfuerzos excepcionales para restablecer la confianza en la capacidad de los dirigentes nacionales de gestionar la crisis, mediante acciones que revelen una verdadera ruptura con el pasado, la consolidación de esas acciones y la demostración de que no se va a dar marcha atrás.

El fomento de la confianza —concepto utilizado en la mediación política y en las crisis financieras pero raramente en los círculos del desarrollo<sup>52</sup>— es el preludeo de un cambio institucional más permanente en un contexto de violencia. ¿Por qué? Porque la falta

**GRÁFICO 2.1** De la fragilidad y la violencia a la capacidad de resistencia institucional en el frente de la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo



Fuente: Equipo del IDM.

de confianza significa que las partes interesadas que deben dar su apoyo político, financiero o técnico no colaborarán mientras no se convenzan de que es posible un resultado positivo<sup>53</sup>. Pero el fomento de la confianza no es un fin en sí mismo. Lo mismo que en una crisis financiera, el progreso no durará si las instituciones que ofrecen seguridad ciudadana, justicia y una participación económica en la sociedad no se transforman para impedir la reaparición de la violencia.

Lo mismo que la violencia se repite, los esfuerzos por fomentar la confianza y transformar las instituciones adoptan normalmente la forma de espiral recurrente repetida. Los países que superaron la fragilidad y los conflictos muchas veces lo consiguieron no en un momento decisivo que “inclinó la balanza” sino mediante numerosos momentos de transición, como se observa en el gráfico 2.1. Los dirigentes nacionales tuvieron que fomentar la confianza en el Estado y transformar las instituciones a lo largo del tiempo, como ocurrió en las transiciones de la República de Corea en las esferas de la seguridad, la política y la economía después de la guerra de Corea, o en las transiciones de Ghana, Chile y Argentina a partir del gobierno militar, que incluyeron numerosos enfrentamientos internos acerca de las normas y el sistema de gobierno de la sociedad<sup>54</sup>. Un

proceso repetido permite disponer de espacio para desarrollar la capacidad y establecer normas de colaboración y para que los éxitos se repitan en el contexto de un círculo virtuoso. En cada bucle de la espiral se repiten las dos mismas fases: fomento de la confianza en que es posible un cambio positivo, antes de profundizar la transformación institucional y de lograr una verdadera mejora en el sistema de gobierno.

#### **Fomento de la confianza: coaliciones suficientemente inclusivas y resultados iniciales**

El Estado no puede restablecer la confianza por sí solo. El fomento de la confianza en situaciones de violencia y fragilidad requiere un esfuerzo deliberado por instaurar *coaliciones suficientemente inclusivas*, como hizo Indonesia para acabar con la violencia en Aceh o Timor-Leste en su recuperación después de la renovación de la violencia en 2006 o Chile en su transición política. Las coaliciones son “suficientemente inclusivas” cuando implican a las partes necesarias para restablecer la confianza y transformar las instituciones. No tienen que ser “indiscriminadas”<sup>55</sup>. Las coaliciones suficientemente inclusivas funcionan en dos planos: 1) en un nivel general, fomentando el apoyo nacional al cambio y

atrayendo a las partes interesadas pertinentes, mediante la colaboración entre el Gobierno y otros sectores de la sociedad, así como con los vecinos regionales, los donantes o los inversionistas, y 2) en el plano local, promoviendo los contactos con los líderes comunitarios para determinar las prioridades y ejecutar los programas. Las coaliciones suficientemente inclusivas pueden aplicarse frente a la violencia tanto criminal como política, mediante la colaboración con los líderes comunitarios, las empresas y la sociedad civil en las áreas afectadas por la violencia criminal. La sociedad civil—incluidas las organizaciones de mujeres—desempeñan con frecuencia un papel importante en el restablecimiento de la confianza y el mantenimiento del impulso necesario para la recuperación y la transformación, como demostró la Iniciativa de Mujeres de Liberia presionando en favor de un progreso constante del acuerdo de paz<sup>56</sup>.

Para convencer a las partes interesadas de que deben colaborar es preciso enviar señales de verdadera ruptura con el pasado—por ejemplo, poner fin a la exclusión política o económica de los grupos marginados, la corrupción o los abusos de los derechos humanos—y adoptar mecanismos para “consolidar” esos cambios y demostrar que no se va a volver al pasado. En momentos de oportunidad o de crisis, los resultados rápidos y visibles ayudan también a restablecer la confianza en la capacidad gubernamental para hacer frente a las amenazas violentas y lograr un cambio institucional y social. La asociación entre el Estado y la comunidad, el Estado y las organizaciones no gubernamentales (ONG), el Estado y las instituciones internacionales y el Estado y el sector privado puede ampliar la capacidad estatal de conseguir resultados. Las intervenciones en una esfera pueden impulsar los resultados en otra. Las medidas de seguridad pueden facilitar el comercio y el tránsito sin peligro y la actividad económica que crea empleos. Los servicios ofrecidos a los grupos marginados pueden transmitir una imagen de mayor justicia. En la sección sobre las políticas prácticas y programas para agentes nacionales se presenta información más detallada sobre los planteamientos adecuados para respaldar coaliciones suficientemente inclusivas.

### *Transformación de las instituciones que ofrecen seguridad ciudadana, justicia y empleo*

El cambio que las sociedades pueden absorber en un determinado momento tiene un límite, y en situaciones frágiles muchas reformas

necesitan un fortalecimiento de la confianza y la capacidad antes de que puedan ponerse en práctica con buenos resultados. Para lograr el equilibrio adecuado entre “demasiado rápido” y “demasiado lento” las medidas con capacidad de transformación son fundamentales, y en ese sentido pueden extraerse algunas enseñanzas básicas de los países que han conseguido la transición.

En primer lugar, es imprescindible dar prioridad a la intervención temprana con el fin de reformar las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo, como en el desarrollo de Singapur después de la independencia (véase el inciso 3). Para respaldar estas iniciativas es importante cortar los flujos financieros ilícitos procedentes del erario público o del tráfico de recursos naturales. Se necesitarán enfoques pragmáticos y “realistas” adaptados a las condiciones locales. Por ejemplo, Líbano restableció la electricidad necesaria para la recuperación económica durante la guerra civil con pequeñas redes privadas de proveedores, aunque con elevados costos por unidad<sup>57</sup>. La eficaz reforma de la policía de Haití entre 2004 y 2009 trató sobre todo de expulsar del cuerpo a los autores de abusos y restablecer una disciplina de trabajo muy básica<sup>58</sup>.

En segundo lugar, la insistencia en la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo significa que la mayor parte de las otras reformas deberán realizarse en forma secuencial y escalonada, con inclusión de la reforma política, la descentralización, la privatización y el cambio de actitud hacia los grupos marginados. La aplicación sistemática de estas reformas requiere una red de instituciones (la democratización, por ejemplo, presupone muchos frenos y contrapesos institucionales, además de elecciones) y cambios en las actitudes sociales. Varias transiciones políticas coronadas por el éxito, como la transferencia de facultades que sirvió de base al proceso de paz en Irlanda del Norte y las transiciones democráticas de Chile, Indonesia o Portugal, se introdujeron en forma gradual a lo largo de más de un decenio.

Hay excepciones: cuando la exclusión de algunos grupos de la participación democrática ha sido una fuente clara y dominante de malestar, la intervención rápida para convocar elecciones tiene sentido, y cuando los intereses que anteriormente bloqueaban la reforma han disminuido, como en la reforma agraria de Japón o la República de Corea después de la guerra<sup>59</sup>, la intervención rápida puede aprovechar la oportunidad que se ofrece. Pero en la mayoría de las situaciones,

## REFLEXIONES DE MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 2011

### INCISO 3: *Experiencias nacionales de fomento de la confianza y transformación de las instituciones de seguridad ciudadana, justicia y empleo*

#### Fomento de la confianza en Sudáfrica

Jay Naidoo, Presidente de la Alianza Mundial para Mejorar la Nutrición; ex Secretario General del Congreso de Sindicatos de Sudáfrica; Ministro de Reconstrucción y Desarrollo de Sudáfrica, y Presidente del Banco de Desarrollo de Sudáfrica; *miembro del Consejo Consultivo del IDM.*

(Abreviado del capítulo 3 del IDM 2011)

En Sudáfrica, el “momento” de transición en 1994 fue precedido de numerosos puntos de transición que obligaron a los protagonistas a reorientar el debate y que dieron credibilidad al proceso. Por lo que se refiere a la alianza del Congreso Nacional Africano (ANC), ello supuso la adopción de un planteamiento más amplio y más inclusivo, y la consideración de la necesidad de ofrecer incentivos al Partido Nacional y a la población blanca. En cuanto al Partido Nacional, hubo que conseguir un cambio de mentalidad, a fin de dar menos protagonismo a los derechos de los grupos y la protección de las minorías y tener más en cuenta los derechos individuales y el gobierno de la mayoría. Algunas señales percibidas como irreversibles (en particular, la liberación incondicional de Nelson Mandela y la suspensión de la lucha armada del ANC) fueron fundamentales para mantener la confianza entre las partes. Después de las elecciones de 1994, el logro de algunos resultados iniciales —incluidos la atención de salud materna e infantil y el uso de estructuras comunitarias para mejorar el abastecimiento de agua— fue importante para mantener la confianza en nuestro nuevo gobierno.

Además de los éxitos, hubo oportunidades fallidas, cuyo examen puede resultar útil para otros países interesados en la experiencia sudafricana. Por ejemplo, se prestó muy poca atención a la creación de empleo juvenil y a los riesgos de violencia criminal. Ello significó que no se tuvo plenamente en cuenta la necesidad decisiva de conseguir que la nueva generación, que no había conocido la lucha del apartheid, dispusiera, en la edad adulta, de una importante ocasión de participación —y oportunidades económicas— en el nuevo Estado democrático.

Asimismo, se supuso injustificadamente que 1994 había constituido la culminación de un proceso de democratización y reconciliación. Y no se insistió suficientemente en lo que significaba la transformación en un Estado constitucional ni en la importancia permanente de la sociedad civil para el fortalecimiento no solo de la democratización y la rendición de cuentas sino también de los resultados prácticos. Se necesitaba un debate constante más profundo y más exhaustivo sobre el racismo, la desigualdad y la exclusión social.

#### Carácter local de la política y atención temprana a la seguridad, la justicia y el empleo

George Yeo, Ministro de Asuntos Exteriores de Singapur; *miembro del Consejo Consultivo del IDM.*

(Abreviado de los capítulos 4 y 5 del IDM 2011)

Los esfuerzos fructíferos deben comenzar en el plano local. Sin insistencia en los resultados locales, los ciudadanos pierden confianza en la capacidad de su Gobierno de ofrecerles una vida mejor. Las medidas encaminadas a restablecer la seguridad, crear confianza, generar empleo y prestar servicios en las comunidades locales son el cimiento sobre el que se levanta el progreso nacional. No basta con conseguir resultados en las grandes ciudades. En los casos de enfrentamientos étnicos y religiosos, donde se autoalimenta la inseguridad mutua, una autoridad local considerada como equitativa e imparcial por todos los grupos es un requisito absolutamente esencial antes de que pueda tener lugar el proceso de curación y recuperación. Esta fue la experiencia de Singapur, cuando tuvimos los incidentes raciales de los años sesenta. Un líder que suscite confianza puede representar una diferencia decisiva.

Se necesita tiempo para crear instituciones. Si primero se atienden las necesidades urgentes, en particular la mejora de la seguridad y el aumento del empleo, se fomenta la esperanza de

un futuro mejor. El éxito crea a su vez las condiciones para un éxito ulterior. Sin un enfoque práctico, las nuevas instituciones no pueden ganarse el corazón ni la mente de la sociedad en general. En el caso de Singapur, en los primeros años se dio prioridad a la seguridad, el imperio de la ley y la creación de condiciones favorables para la inversión y el crecimiento económico. La confianza lo era todo. En el plazo de un año se introdujo el Servicio Nacional. Se suprimieron las sociedades secretas y otras actividades delictivas. La corrupción se extirpó progresivamente. Para promover la inversión y la creación de empleo, se reformaron muy pronto las leyes laborales y sobre la adquisición de tierras. Contra la idea comúnmente aceptada en muchos países en desarrollo de la época, evitamos el proteccionismo y alentamos a las compañías multinacionales a invertir. La gestión de la política de cambio fue siempre un reto.

La clave estuvo en ganarse la confianza de la población. Las instituciones que perduran están basadas en el respeto y aceptación de la sociedad. Es un proceso que requiere al menos una generación.

## REFLEXIONES DE MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 2011

### INCISO 3: *Experiencias nacionales de fomento de la confianza y transformación de las instituciones de seguridad ciudadana, justicia y empleo (continuación)*

#### Restauración de la confianza en la seguridad de las vías de comunicación en Colombia

**Marta Lucía Ramírez de Rincón**, Directora, Fundación Ciudadanía en Acción; ex Senadora y Presidenta de la Comisión de Seguridad de Colombia; ex Ministra de Defensa y ex Ministra de Comercio Exterior de Colombia; *miembro del Consejo Consultivo del IDM.*

(Abreviado del capítulo 5 del IDM 2011)

El desafío con que nos encontramos en 2002 fue evitar que Colombia se convirtiera en un Estado fallido. Ello significaba proteger a nuestros ciudadanos frente al peligro de los secuestros y el terrorismo. Significaba también proteger nuestra infraestructura, carreteras e instituciones democráticas frente a los ataques de las guerrillas, los paramilitares y los narcotraficantes. Estos grupos secuestraban automóviles y raptaban a las personas cuando se desplazaban por el país. Como el problema se había agravado en los años precedentes a las elecciones de 2002, el Gobierno colocó entre las prioridades clave de su programa el logro de la seguridad en los caminos y carreteras. Elaboró el programa Meteoro, conocido en general con el nombre "Vive Colombia, viaja por ella".

Meteoro trataba de restaurar el control de los caminos y carreteras en todo el país, y arrebatarlo a los grupos armados ilegales que aterrorizaban a la población. El Gobierno invitó a los colombianos a utilizar sus automóviles y recorrer el país sin temor, al mismo tiempo que ponía en marcha una importante operación militar, informativa y policial para proteger las carreteras y garantizar la seguridad de la población. Con este plan, el Gobierno trató de poner de nuevo el país en manos de sus habitantes y reactivar el comercio y el turismo. Por encima de todo, el plan, puesto en práctica desde la instauración del nuevo Gobierno, representó un gran avance en el restablecimiento de la confianza y la esperanza en la sociedad colombiana.

#### No confundir la velocidad con la prisa en los procesos políticos

**Lakhdar Brahimi**, ex Representante del Secretario General de las Naciones Unidas en Iraq y Afganistán; *miembro del Consejo Consultivo del IDM.*

(Abreviado del capítulo 5 del IDM 2011)

Es importante no confundir la velocidad con la prisa en los procesos políticos: la precipitación puede producir el efecto contrario de lo que se quiere conseguir. Las grandes esperanzas de la comunidad internacional en el experimento iraquí de democracia electoral proporcional en 2005 produjo una pugna por el poder que, lejos de mitigar, recrudesció la violencia sectaria, y una constitución elaborada a toda prisa posteriormente presenta problemas de aplicación. De la misma manera, las elecciones de 2009 en Afganistán echaron por tierra, en vez de consolidar, la impresión de legitimidad institucional.

Las opciones no se excluyen mutuamente: hay una gran demanda mundial en favor de un sistema de gobierno más

inclusivo y atento a las necesidades de la sociedad, y las elecciones pueden ser un medio decisivo para conseguirlo. Pero su calendario debe ser objeto de atenta consideración. El desarrollo de las tradiciones democráticas ha sido un largo proceso en la mayoría de los países. De la misma manera, los esfuerzos de democratización de nuestros días requieren atención al patrimonio histórico y a las diferencias políticas existentes, y deben considerarse como un proceso constante de transformación social y como el desarrollo de una gran variedad de instituciones que ofrecen frenos y contrapesos, más que un "acontecimiento" concreto. La democratización no empieza ni termina con las elecciones.

parece que funciona mejor una intervención sistemática y gradual.

#### *Eliminación de los factores de estrés externos y movilización del apoyo internacional*

Los factores de estrés externos, como la infiltración de las redes de criminalidad organizada y tráfico ilícito, los efectos secundarios

de conflictos próximos y las crisis económicas, son factores importantes que aumentan el riesgo de violencia. En situaciones frágiles, muchas de estas presiones externas se encuentran ya presentes y las instituciones que deberían darles respuesta son en general débiles. Si no se contienen, o si aumentan, pueden echar por tierra los esfuerzos para prevenir la violencia y lograr la recuperación. Mucho más que en un entorno de desarrollo estable, la co-

rrECCIÓN de los factores de estrés externos debe ser un elemento fundamental de las estrategias nacionales y los esfuerzos internacionales de apoyo para la prevención de la violencia y la recuperación.

Las necesidades de asistencia internacional son también distintas en las situaciones frágiles. La necesidad de aumentar rápidamente la confianza hace todavía más imperiosa la necesidad de intervenir con rapidez. El interés por el establecimiento de coaliciones basadas en la colaboración y suficientemente inclusivas y por la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo requiere una gran variedad de capacidades internacionales que deben intervenir de común acuerdo, por ejemplo, en el campo de la mediación, los derechos humanos y la asistencia en materia de seguridad, así como la ayuda humanitaria y el desarrollo. Cuando la situación política es frágil y la capacidad de los sistemas locales de exigir la rendición de cuentas es escasa, los incentivos internacionales —como los mecanismos de reconocimiento y sanción— desempeñan también un papel significativo. Un ejemplo podría ser el de uno de los pequeños países de África occidental que han sufrido recientemente golpes de Estado. Los mecanismos locales para resolver la situación pacíficamente son limitados, y resulta imprescindible la presión de la Unión Africana y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) para regresar a la senda constitucional. Por ello, el reconocimiento regional y mundial de los líderes responsables puede ser importante para reforzar los incentivos y los sistemas de rendición de cuentas de alcance nacional.

### **Instrumentos normativos y programáticos prácticos para los agentes nacionales**

El *Informe sobre el desarrollo mundial 2011* traza una nueva forma de reflexionar sobre los enfoques de la prevención de la violencia y la recuperación en situaciones frágiles. No trata de ser un “recetario” en que se prescriban fórmulas concretas: el contexto político de cada país es diferente y no hay soluciones universales. Si bien los planteamientos disponibles para fomentar la confianza y fortalecer las instituciones deben adaptarse en cada país, la experiencia permite recopilar un conjunto de instrumentos básicos para esa adaptación. Entre ellos se incluyen las funciones relativas a las señales y mecanismos de compromiso para establecer coaliciones de colaboración, que demuestren una ruptura con el pasado y generen confianza en unos resultados posi-

vos. Se incluye también una descripción de los programas que pueden conseguir resultados rápidos y ofrecer a más largo plazo seguridad ciudadana, justicia y empleo. En el informe se presentan en primer lugar los instrumentos básicos y luego se considera la manera de diferenciar las estrategias y programación de acuerdo con las circunstancias de los diferentes países, utilizando evaluaciones de riesgo y oportunidades adaptadas a cada país.

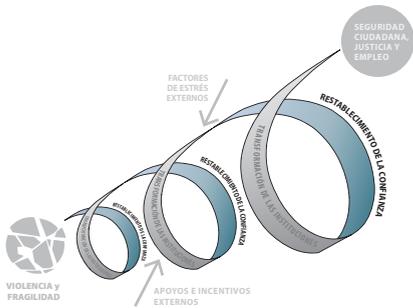
### ***Señales políticas y normativas para establecer coaliciones basadas en la colaboración y suficientemente inclusivas***

Hay una semejanza sorprendente entre los países en lo que se refiere a las señales que con mayor frecuencia fomentan la confianza y las coaliciones basadas en la colaboración (véase el inciso 4). Pueden ser medidas inmediatas relacionadas con nombramientos nacionales o locales creíbles, con la transparencia y, en algunos casos, con la eliminación de factores considerados negativos, como las leyes discriminatorias. La redistribución de las fuerzas de seguridad puede ser una señal positiva de atención a las zonas poco seguras, pero también la demostración de que el Gobierno, consciente de que determinadas unidades tienen un historial de desconfianza o de abusos en las comunidades, decide sustituirlas. Las medidas para aumentar la transparencia de la información y los procesos de toma de decisiones pueden ser importantes para generar confianza, así como para sentar las bases de una transformación institucional sostenida.

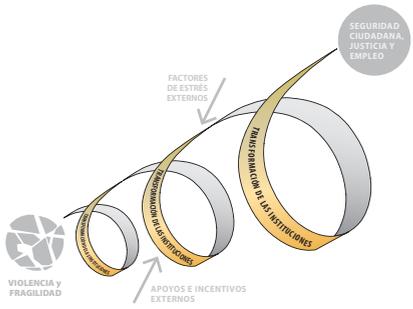
Las señales pueden ser también el anuncio de futuras medidas: selección de dos o tres resultados inmediatos clave, orientación de la planificación militar y policial hacia objetivos de seguridad ciudadana, o adopción de planteamientos y calendarios para la reforma política, la descentralización o la justicia de transición. Para moderar las expectativas, hay que velar por que las señales políticas y normativas tengan un alcance y marco cronológico realista y sean viables, anclándolas en procesos nacionales de planificación y presupuestación y examinando previamente con los asociados internacionales el apoyo externo necesario.

Cuando las señales están relacionadas con medidas futuras, su credibilidad aumentará si existen mecanismos de compromiso que convengan a las partes interesadas de que se pondrán realmente en práctica y no habrá vuelta atrás. Como ejemplos cabe citar los organismos multisectoriales independientes de eje-

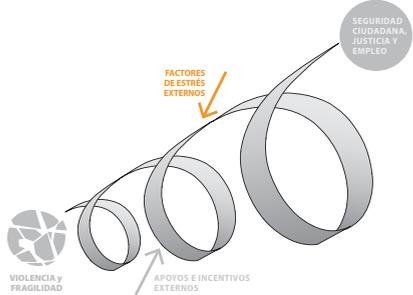
# Inciso 4: Instrumentos básicos



RESTABLECIMIENTO DE LA CONFIANZA			
Señales: Políticas y prioridades futuras	Señales: Acciones inmediatas	Mecanismos de compromiso	Acciones de apoyo
<ul style="list-style-type: none"> <li>Objetivos de seguridad ciudadana</li> <li>Principios clave y calendarios realistas para la reforma política, la descentralización, la corrupción y la justicia de transición</li> <li>Combinación del Estado, la comunidad, las ONG y la capacidad internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procesos participativos</li> <li>Seguridad, justicia y resultados de desarrollo a nivel local</li> <li>Nombramientos creíbles</li> <li>Transparencia en los gastos</li> <li>Redistribución de las fuerzas de seguridad</li> <li>Eliminación de políticas discriminatorias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Independencia de los organismos de ejecución</li> <li>Supervisión objetiva e independiente</li> <li>Sistemas nacionales e internacionales de doble mando</li> <li>Ejecución internacional de una o más funciones clave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluaciones de riesgos y prioridades</li> <li>Comunicación de costos de la inacción</li> <li>Planes sencillos y medidas del progreso de dos o tres resultados iniciales</li> <li>Comunicación estratégica</li> </ul>



TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES		
Seguridad ciudadana	Justicia	Empleos y servicios asociados
<b>Reformas básicas y enfoques "realistas"</b>		
<p><b>Reforma del sector de la seguridad:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Con el objetivo de mejorar la seguridad ciudadana</li> <li>Aumento de la capacidad vinculado a funciones de la justicia y resultados realistas y repetidos</li> <li>Desmantelamiento de las redes criminales mediante la supervisión civil, la verificación de antecedentes y la transparencia del gasto presupuestario</li> <li>Uso de sistemas con bajo nivel de capital para las funciones policiales rurales y comunitarias</li> </ul>	<p><b>Reforma del sector de la justicia:</b> independencia y asociación con las reformas de la seguridad; fortalecimiento de la tramitación de los casos básicos; ampliación de los servicios de justicia utilizando mecanismos tradicionales/comunitarios</p> <p><b>Introducción gradual de medidas contra la corrupción:</b> hacer ver que los recursos nacionales pueden utilizarse para conseguir el bien público antes de desmantelar los sistemas de rentas; controlar la captación de rentas y uso de mecanismos de rendición de cuentas</p>	<p><b>Programas de potenciación comunitaria multisectorial:</b> combinación de la seguridad ciudadana, el empleo, la justicia, la educación y la infraestructura</p> <p><b>Programas de empleo:</b> simplificación reglamentaria y recuperación de la infraestructura para la creación de empleo en el sector privado, programas públicos de larga duración, ampliación de los activos, programas de la cadena de valor, apoyo al sector informal, migración de la mano de obra, potenciación económica de la mujer y expansión de los activos</p> <p><b>Actividades humanitarias y protección social:</b> con un proceso planificado de transición a partir del suministro internacional</p> <p><b>Política macroeconómica:</b> atención a la inestabilidad de los precios de consumo y al empleo</p>
<b>Programas graduales y sistemáticos</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento gradual de la capacidad y rendición de cuentas en funciones especializadas de seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma política y electoral</li> <li>Descentralización</li> <li>Justicia de transición</li> <li>Reformas amplias contra la corrupción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reformas económicas estructurales, como la privatización</li> <li>Reformas de la educación y la salud</li> <li>Inclusión de grupos marginados</li> </ul>



MEDIDAS NACIONALES FRENTE A LOS FACTORES DE ESTRÉS EXTERNOS		
Seguridad ciudadana	Justicia	Empleos y servicios asociados
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperación fronteriza</li> <li>Información militar, policial y financiera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinar las respuestas basadas en la oferta y la demanda</li> <li>Investigaciones y procesamientos conjuntos en las diferentes jurisdicciones</li> <li>Establecimiento de vínculos entre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>los sistemas formales e informales</li> <li>Mancomunidad de la capacidad administrativa suplementaria</li> <li>Programación del desarrollo transfronterizo</li> </ul>

INDICADORES DE RESULTADOS VIABLES PARA PONER DE MANIFIESTO EL PROGRESO GENERAL		
Seguridad ciudadana	Justicia	Empleos y servicios asociados
<p><b>A corto plazo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Muertes violentas</li> <li>Datos de las encuestas de opinión sobre el aumento o disminución de la seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuestas de opinión de grupos (étnicos, geográficos, religiosos, de clase) sobre la mejora de su sistema de bienestar social a lo largo del tiempo y en relación con otros</li> <li>Encuesta de opinión sobre la confianza en las instituciones nacionales y sobre la corrupción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impresión de si aumentan o no las oportunidades de empleo</li> <li>Encuestas sobre precios (para determinar las implicaciones en los ingresos reales)</li> </ul>
<p><b>A largo plazo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Encuestas de las víctimas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicadores de gobierno reorientados hacia los resultados y grado de progreso dentro de marcos cronológicos históricamente realistas</li> <li>Datos de encuestas de hogares sobre las desigualdades verticales y horizontales del acceso a los servicios de justicia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Datos de los hogares sobre el empleo y la participación en la fuerza de trabajo</li> </ul>

cución de Colombia e Indonesia y las instituciones de supervisión independientes, como la Misión de Observación en Aceh por iniciativa conjunta de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y la Unión Europea<sup>60</sup>. Las autoridades exclusivas o “de doble mando” sobre una o más funciones relacionadas con organismos internacionales, como el Programa de Asistencia en materia de Gobierno y Gestión Económica administrado conjuntamente en Liberia<sup>61</sup> y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)<sup>62</sup>, o cuando las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas tienen responsabilidad ejecutiva de la actividad policial, son también un mecanismo de compromiso cuando el nivel de capacidad institucional y de rendición de cuentas es bajo.

Es importante mantener siempre una intensa comunicación estratégica sobre las señales de cambio: los cambios introducidos en las medidas y en las políticas no pueden influir en los comportamientos a no ser que los destinatarios sepan que han tenido lugar y cómo encajan en una visión más amplia. Cuando los riesgos de escalada de la crisis no son plenamente comprendidos por todos los dirigentes nacionales, el envío de mensajes precisos y convincentes sobre las consecuencias de la inacción puede ayudar a impulsar el progreso. Los análisis económicos y sociales pueden contribuir a ello poniendo de relieve que el aumento de la violencia y el fracaso de las instituciones hacen que algunas zonas nacionales o subnacionales queden rezagadas con respecto a sus vecinos en el avance hacia el desarrollo o demostrando cómo otros países que no han conseguido hacer frente a las amenazas han tenido que soportar consecuencias graves y duraderas en términos de desarrollo. El análisis del *Informe sobre el desarrollo mundial 2011* permite extraer algunos mensajes claros:

- Ningún país o región puede permitirse no tener en cuenta las áreas donde se producen ciclos repetidos de violencia y los ciudadanos están desconectados del Estado.
- El desempleo, la corrupción y la exclusión aumentan los riesgos de violencia, y las instituciones y sistemas de gobierno legítimos que permiten a todos participar en la prosperidad nacional son el sistema inmunitario que protege frente a los diferentes tipos de violencia.
- La seguridad ciudadana es un objetivo preeminente en las situaciones frágiles, respaldada por la justicia y el empleo.
- Los dirigentes deben aprovechar las oportunidades antes de que la violencia se recrudezca o se repita.

### ***Diseño de programas nacionales para restablecer la confianza y transformar las instituciones***

El número de instrumentos básicos observados en las experiencias de los distintos países es deliberadamente reducido, en aplicación de las enseñanzas de los países sobre la concentración y las prioridades. En todos los casos se supone que se van ejecutar en gran escala, en amplios programas nacionales o subnacionales más que en pequeños proyectos. Se incluyen programas multisectoriales que vinculan las estructuras comunitarias con el Estado; la reforma del sector de la seguridad; la reforma de la justicia; las políticas y programas nacionales de empleo; los servicios asociados que contribuyen a la seguridad ciudadana, la justicia y la creación de empleo, como la electricidad y la protección social, y los enfoques graduales para combatir la corrupción. Se incluyen también los programas que pueden ser fundamentales para la prevención sostenida de la violencia: reforma política, descentralización, justicia de transición y reforma educativa, cuando se necesita atención sistemática una vez que las reformas iniciales de la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo han comenzado a progresar.

Las cinco enseñanzas más importantes sobre lo que funciona en el diseño de programas son las siguientes:

- Programas que fomentan las relaciones en sentido ascendente entre el Estado y la sociedad en las zonas inseguras. Cabría citar aquí los programas de base comunitaria para la prevención de la violencia, el empleo y la prestación de servicios asociados, y el acceso a la justicia social y la solución de conflictos. Un ejemplo sería la supervisión comunitaria en una gran variedad de países de ingresos altos, medianos y bajos, o el Programa de Solidaridad Nacional de Afganistán y los programas multisectoriales de prevención de la violencia de América Latina<sup>63</sup>.
- Programas complementarios para la transformación institucional en las esferas prioritarias de la seguridad y la justicia. Los programas iniciales de reforma deben hacer especial hincapié en funciones básicas sencillas (como la tramitación de los casos penales, la investigación básica y los procedimientos de detención); se incluyen la

supervisión civil, la verificación de antecedentes y la transparencia en el presupuesto y en el gasto para dismantelar las redes encubiertas o criminales, y la vinculación del ritmo de la reforma entre los sistemas de justicia civil y policía para evitar situaciones en que la creciente capacidad de la policía dé lugar a detenciones prolongadas o a la devolución de delincuentes a la comunidad sin el debido proceso.

- Programas de creación de empleo “de vuelta a lo básico”. Estos programas incluyen obras públicas comunitarias en gran escala, como las llevadas a cabo por la India e Indonesia en todo el país, con inclusión de las comunidades marginadas y afectadas por la violencia; la simplificación reglamentaria del sector privado y la superación de los obstáculos en la infraestructura (en particular, la electricidad, que es el principal obstáculo para las empresas en las zonas frágiles y violentas), y el acceso a la financiación y las inversiones para integrar a los productores y los mercados, como en las iniciativas relacionadas con el café, los productos y el turismo en Rwanda y Kosovo<sup>64</sup>.
- Participación de las mujeres en los programas de seguridad, justicia y emancipación económica, como las reformas de Nicaragua, Liberia y Sierra Leona para introducir personal femenino y servicios de género en la fuerza policial, y las iniciativas de potenciación económica en Nepal, que abordaron las cuestiones de la función de género que anteriormente habían provocado grandes diferencias en las zonas inseguras, mediante el ofrecimiento de financiación y capacitación empresarial para grupos de mujeres<sup>65</sup>.
- Iniciativas específicas contra la corrupción que pongan de manifiesto que las nuevas iniciativas pueden estar bien gestionadas. Entre los instrumentos se han incluido el uso de la capacidad del sector privado para supervisar funciones que están expuestas a la corrupción en gran escala, como la inspección forestal de Liberia y la recaudación aduanera de Mozambique, junto con mecanismos sociales de rendición de cuentas que recurran a la publicación transparente de los gastos y la supervisión de la comunidad y la sociedad civil para garantizar que los fondos lleguen a los destinatarios previstos<sup>66</sup>.

Algunos de los resultados iniciales de fomento de la confianza que pueden seleccionarse con estos programas son la libertad de

desplazamiento en las vías de comunicación, la cobertura de la red eléctrica, el número de empresas registradas y los días de empleo creados, la tramitación de los casos judiciales y la reducción de la impunidad mediante la verificación de antecedentes o los procesamientos. Lo importante en este caso es que los resultados iniciales generen mejoras en la moral de las instituciones nacionales y ofrezcan los incentivos adecuados para el posterior fortalecimiento institucional.

Por ejemplo, si las fuerzas de seguridad son los objetivos determinados en función del número de combatientes rebeldes muertos o capturados o delincuentes detenidos, pueden recurrir fundamentalmente a planteamientos coercitivos, sin ningún incentivo para generar en las comunidades una mayor confianza a largo plazo que impida la repetición de la violencia. Los objetivos basados en la seguridad ciudadana (libertad de circulación, etc.), por el contrario, ofrecen incentivos a más largo plazo para que las fuerzas de seguridad respalden la unidad nacional y una relación eficaz entre el Estado y la sociedad. De la misma manera, si los servicios y las obras públicas se ofrecen únicamente a través de programas nacionales impuestos desde arriba, habrá pocos incentivos para que las comunidades se responsabilicen de la prevención de la violencia o para que las instituciones nacionales asuman la responsabilidad de proteger a todos los ciudadanos vulnerables, tanto hombres como mujeres. Para respaldar la transformación institucional a más largo plazo es mejor utilizar una combinación de planteamientos estatales y no estatales, de base comunitaria y jerárquicos.

El escalonamiento de la transición a partir de la ayuda humanitaria es también una parte importante de la transformación de las instituciones. En los países donde las actuales presiones superan con creces la capacidad institucional nacional, los reformadores nacionales muchas veces recurren a la capacidad humanitaria internacional para conseguir resultados a corto plazo. Estos programas pueden ser un instrumento eficaz para salvar vidas, conseguir la confianza y fomentar la capacidad nacional. Pero hay que buscar una difícil solución de compromiso al fijar el calendario para la transferencia de esas funciones a las instituciones nacionales. En lo que se refiere a los programas alimentarios, ello significa generalmente una reducción gradual de los suministros antes de las cosechas locales y el paso de la distribución general a programas orientados a objetivos específicos, en coordinación con los organismos gubernamentales de protección social,

cuando sea posible. En cuanto a la salud, la educación, el abastecimiento de agua y el saneamiento, supone la reducción de las funciones internacionales paso a paso a medida que aumenta la capacidad de las instituciones nacionales o locales, como la transición de los servicios de salud internacionales a los nacionales en Timor-Leste, donde la ejecución internacional dejó paso a la contratación gubernamental de ONG internacionales y luego a la gestión gubernamental<sup>67</sup>.

### *Iniciativas regionales y transfronterizas*

Las sociedades no pueden permitirse el lujo de transformar sus instituciones en forma aislada: necesitan al mismo tiempo gestionar las presiones externas, sean fruto de crisis económicas, del tráfico ilícito o de la corrupción internacional. Muchas de estas cuestiones escapan del control de cada Estado nacional, y en la última sección del informe se consideran las políticas internacionales para reducir las presiones externas. Los dirigentes nacionales pueden contribuir notablemente a impulsar una amplia cooperación regional o mundial en cuestiones como el tráfico ilícito, así como la cooperación bilateral. Entre las posibles iniciativas se incluyen las siguientes:

- Apertura al debate sobre la cooperación en materia de seguridad y desarrollo entre regiones fronterizas inseguras, teniendo en cuenta objetivos comunes de seguridad ciudadana, justicia y empleo, y no solo las operaciones militares. La programación transfronteriza del desarrollo podría implicar simplemente la adopción de mecanismos especiales para compartir las enseñanzas aprendidas. Pero podría implicar también mecanismos conjuntos oficiales para diseñar y supervisar programas de desarrollo en zonas fronterizas inseguras e incorporar disposiciones específicas para ayudar a las zonas inseguras sin acceso al litoral a tener acceso a los mercados.
- Procesos conjuntos para investigar y someter a la justicia los casos de corrupción que pueden fomentar la violencia, como ha ocurrido en Haití y Nigeria (en colaboración con los Estados Unidos y el Reino Unido) a fin de combatir la corrupción y el blanqueo de dinero<sup>68</sup>. De esa manera se puede fomentar la capacidad en las jurisdicciones más débiles y conseguir resultados que serían imposibles para una jurisdicción aislada.

### *Mobilización del apoyo internacional*

Algunas limitaciones del apoyo internacional proceden de las políticas y sistemas establecidos en las sedes de las instituciones multilaterales y los países donantes. Las iniciativas relacionadas con estas cuestiones se examinan en la tercera parte, en la sección sobre orientaciones para las políticas internacionales. Los dirigentes nacionales y sus asociados sobre el terreno no pueden determinar individualmente estos cambios más amplios en el sistema internacional, pero pueden multiplicar los beneficios del apoyo existente.

Conviene que los dirigentes nacionales y sus asociados internacionales sobre el terreno establezcan prioridades programáticas claras en los ámbitos de la seguridad, la justicia y el desarrollo. Las experiencias de los países indican que los esfuerzos deben centrarse solo en dos o tres resultados rápidos para generar confianza y en un proceso de desarrollo institucional definido con realismo. Las prioridades se establecen mejor con un número muy limitado de programas claros, como intervenciones de base comunitaria en las zonas inseguras, la reforma de la seguridad y la libertad de circulación en carreteras clave, como en Liberia<sup>69</sup> después de la guerra civil y en Colombia<sup>70</sup> frente a la violencia criminal en 2002. La utilización del proceso presupuestario nacional para determinar los programas prioritarios coordina los mensajes y fomenta la cooperación entre los ministerios de seguridad y desarrollo.

Los dirigentes nacionales pueden conseguir también mejores resultados de la asistencia externa si tienen en cuenta las necesidades de los asociados internacionales de demostrar resultados y gestionar los riesgos. Estos tienen sus propias presiones internas: demostrar que la asistencia no se utiliza indebidamente y conseguir resultados con sus esfuerzos. Un intercambio franco sobre los riesgos y resultados ayuda a encontrar los medios de salvar las diferencias. En Indonesia, después del tsunami y del acuerdo de paz de Aceh, por ejemplo, el Gobierno se puso de acuerdo con los donantes en que la asistencia recibida llevaría conjuntamente la denominación del Organismo de Reconstrucción de Indonesia y de los donantes, con medidas especiales de transparencia para permitir a ambas partes presentar resultados visibles y gestionar los riesgos y al mismo tiempo incrementar la legitimidad de las relaciones entre el Estado y la sociedad después de la crisis. El establecimiento de un “doble pacto” entre los Gobiernos y sus ciudadanos y entre

los Estados y sus asociados internacionales, propuesto en primer lugar por Ashraf Ghani y Clare Lockhart, es otra manera de gestionar las diferentes perspectivas sobre el riesgo, la velocidad de la respuesta y el compromiso a largo plazo con las instituciones nacionales, reconociendo expresamente la doble obligación de rendición de cuentas de los fondos de los donantes<sup>71</sup>.

### *Seguimiento de los resultados*

Para evaluar el éxito de los programas y adaptarlos cuando surgen problemas, los reformadores nacionales y sus asociados internacionales en el país necesitan también información periódica sobre los resultados globales en la lucha contra la violencia y sobre la confianza de los ciudadanos en los objetivos de seguridad, justicia y empleo. En la mayoría de los países en desarrollo, los ODM y sus metas e indicadores asociados son el marco internacional dominante. Los ODM han dado mayor relieve al desarrollo humano de amplia base y continúan siendo importantes objetivos a largo plazo para los países que sufren los efectos de la fragilidad y la violencia. Pero no se observa en ellos una relación directa con el progreso en la prevención de la violencia y en la recuperación. No tienen en cuenta la seguridad ciudadana, la justicia ni el empleo. Avanzan lentamente, por lo que no ofrecen a los reformadores nacionales ni a sus asociados internacionales datos y observaciones que puedan indicar dónde se está progresando y señalar los riesgos nuevos o pendientes.

Un complemento útil de los ODM serían indicadores que cuantificaran más directamente la reducción de la violencia, el fortalecimiento de la confianza y la seguridad ciudadana, y la justicia (inciso 4). Los datos basados en sondeos de la población, curiosamente inexistentes en muchos países frágiles y afectados por conflictos, podrían ayudar a realizar esa labor<sup>72</sup>. Los países de ingreso mediano y alto utilizan los sondeos en todo momento para ofrecer a los Gobiernos información sobre los progresos y

los riesgos, pero se usan poco en los países frágiles y de ingreso bajo. La medición directa de las mejoras de la seguridad puede revelar también rápidos progresos, pero los datos sobre las muertes violentas, si bien se pueden recopilar con bastante facilidad, no son accesibles en los países que más se beneficiarían de ellos: los Estados frágiles de ingreso bajo.

### *Adaptación de la estrategia y los programas al contexto de cada país*

Si bien hay un conjunto básico de instrumentos derivados de la experiencia, cada país debe evaluar sus circunstancias y adaptar al contexto político local las enseñanzas ajenas. Cada país tiene diferentes factores de estrés y desafíos institucionales y distintas partes interesadas a las que es preciso implicar para lograr una diferencia, así como diferentes tipos de oportunidades de transición. No se trata de diferencias entre el blanco y el negro, sino de una serie de matices a lo largo de un amplio espectro: cada país tiene diferentes manifestaciones de violencia, combinaciones de factores de estrés internos y externos y desafíos institucionales, y esos factores cambian a lo largo del tiempo. Pero todos los países deben hacer frente a determinados aspectos de ese conjunto. En el informe se consideran algunas de las diferencias más importantes en las circunstancias de los países mediante este sencillo modelo de diferenciación: Los reformadores nacionales y sus homólogos en los países deben adoptar dos tipos de decisiones en cada fase del proceso de fortalecimiento de la confianza y reforma institucional, teniendo en cuenta el contexto político local. Lo primero es decidir los tipos de señales —tanto medidas inmediatas como declaraciones sobre resultados iniciales y políticas a más largo plazo— que pueden ayudar a crear coaliciones de colaboración “suficientemente inclusivas” en favor del cambio. En segundo lugar es preciso decidir el diseño de los programas prioritarios para poner en marcha la transformación institucional.

Al diferenciar las señales políticas y normativas, lo que marca la diferencia son los factores

<i>Espetros de desafíos y oportunidades específicos de cada situación</i>	
<b>Tipos de violencia:</b> civil y/o criminal y/o transfronteriza y/o subnacional y/o ideológica	
<b>Oportunidad de transición:</b> gradual/limitada a un espacio inmediato/importante para el cambio	<b>Principales partes interesadas:</b> internas/externas; estatales/no estatales; de ingreso bajo/de ingreso mediano-alto
<b>Principales factores de estrés:</b> internos/externos; nivel alto/nivel bajo de divisiones entre los grupos	<b>Desafíos institucionales:</b> grado de capacidad, rendición de cuentas e inclusión

de estrés existentes y las partes interesadas cuyo apoyo resulta más necesario para una intervención eficaz. Cuando las diferencias étnicas, geográficas y religiosas han estado asociadas con conflictos y la cooperación de esos grupos resulta imprescindible para el progreso, la credibilidad de los nombramientos puede depender de que las personas designadas gocen o no de respeto en los distintos bandos. Cuando la corrupción ha representado un estrés grave, la credibilidad de los nombramientos principales puede depender de la reputación de integridad de los interesados.

También influye el tipo de momento de transición. Al final de las guerras de Japón y la República de Corea, en el nacimiento de la nueva nación de Timor-Leste, en la primera elección de Liberia después de la guerra, en la victoria militar de Nicaragua y en el período que siguió al genocidio de Rwanda, hubo mayor espacio para una rápida proclamación de cambio político, social e institucional a largo plazo del que existe hoy para el Gobierno de coalición en Kenya o en otras situaciones de reforma negociada.

La capacidad institucional, la rendición de cuentas y la confianza entre los grupos influyen en las opciones y en el calendario de las declaraciones iniciales sobre la adopción de políticas. En los países con instituciones sólidas pero consideradas ilegítimas porque pecan de exclusión, abusos o falta de rendición de cuentas (como en algunas transiciones a partir de un gobierno autoritario), las medidas en los frentes de la transparencia, la participación y la justicia pueden ser más importantes para instaurar la confianza en breve tiempo que la prestación de bienes y servicios. Cuando la cohesión social está fragmentada, quizá haya que esperar cierto tiempo hasta lograr la confianza entre los grupos antes de intentar una reforma más amplia. En Sudáfrica, por ejemplo, los dirigentes previeron sabiamente un espacio de tiempo para la reforma constitucional y la instauración de la confianza entre los grupos antes de la primera elección después del apartheid<sup>73</sup>. En Irlanda del Norte, la transferencia de las funciones relacionadas con la seguridad y la justicia se retrasó hasta que se consiguió aumentar la confianza y la rendición de cuentas<sup>74</sup>.

Un mensaje básico es que la manifestación particular de violencia en un momento dado es menos importante que las deficiencias institucionales subyacentes que permiten que haya ciclos repetidos de violencia, y que los enfoques eficaces para hacer frente a la violencia política, comunal y criminal tienen mucho en común. No obstante, la combinación de dife-

rentes tipos de violencia repercute sin duda en la estrategia. La desigualdad entre grupos étnicos, religiosos o geográficos es importante en cuanto a riesgo de conflicto civil, por lo que los servicios y programas de empleo deberían orientarse a fomentar la equidad y las oportunidades de tender puentes entre esos grupos. En cambio, en el caso de la delincuencia organizada, la desigualdad entre ricos y pobres es más importante (independientemente de la identidad étnica o religiosa). La violencia con fuertes vínculos internacionales —delincuencia organizada, reclutamiento internacional para movimientos ideológicos— requiere una mayor cooperación internacional.

Las circunstancias de los países influyen también en el diseño de los programas, e imponen la adopción de soluciones realistas acordes con la situación política. Por ejemplo, los enfoques comunitarios multisectoriales pueden ser eficaces en contextos tan diferentes como Côte d'Ivoire, Guatemala e Irlanda del Norte, pero en Côte d'Ivoire debería procederse con mayor cautela que en Irlanda del Norte para que esos planteamientos se perciban no como medidas dirigidas específicamente a un grupo étnico o religioso concreto sino más bien como una forma de establecer vínculos entre los grupos. Tanto Colombia como Haití están examinando la posibilidad de reforma en el sector de la justicia, pero los problemas de rendición de cuentas y de falta de capacidad presentan un reto mayor en Haití, y las reformas deberían diseñarse teniendo en cuenta<sup>75</sup>. En cuanto a los países de ingreso mediano con instituciones sólidas que se encuentran con problemas de exclusión y rendición de cuentas, las enseñanzas sobre el diseño de los programas, los éxitos y las oportunidades perdidas procederán fundamentalmente de países que han atravesado circunstancias semejantes, como las transiciones democráticas en América Latina, Indonesia, Europa oriental o Sudáfrica. Por ello, los reformadores nacionales y sus asociados internacionales deben considerar la economía política de las intervenciones y adoptar el diseño de los programas a ese contexto (inciso 5).

Cada país necesita su propia evaluación de los riesgos y prioridades para diseñar la estrategia y los programas que mejor se ajustan a su contexto político. Los instrumentos de evaluación internacionales, como las evaluaciones de las necesidades después de los conflictos o de las crisis, pueden determinar los riesgos y las prioridades. Estas evaluaciones pueden reforzarse por los siguientes medios:

- Adaptación periódica y frecuente de las evaluaciones en diferentes momentos de la

transición, en particular cuando aumentan los riesgos, y no solo después de la crisis.

- Identificación de las características específicas de las oportunidades de transición, factores de estrés, desafíos institucionales, partes interesadas e instituciones que ofrecen seguridad ciudadana, justicia y empleo.
- Determinación de las prioridades desde la perspectiva de los ciudadanos y las partes interesadas mediante grupos de discusión o encuestas de sondeo, como hizo Sudáfrica al establecer sus prioridades de reconstrucción o Pakistán al evaluar las fuentes de violencia en las regiones fronterizas<sup>76</sup>.
- Consideración explícita de la historia de los esfuerzos realizados con anterioridad, como hizo Colombia al revisar los puntos fuertes y débiles de las iniciativas de comienzos del decenio de 2000 para acabar con la violencia<sup>77</sup>.
- Mayor realismo con respecto al número de prioridades señaladas y los marcos cronológicos, de acuerdo con los cambios recomendados a la evaluación conjunta de las necesidades después de una crisis llevada a cabo por las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Unión Europea.

### **TERCERA PARTE: REDUCCIÓN DE LOS RIESGOS DE VIOLENCIA: ORIENTACIONES PARA LAS POLÍTICAS INTERNACIONALES**

La intervención internacional ha conseguido grandes beneficios asociados con una mayor seguridad y prosperidad. Es difícil imaginar cómo habrían podido los comprometidos dirigentes de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, de Indonesia, la República de Corea, Liberia, Mozambique, Irlanda del Norte o Timor-Leste estabilizar sus países o regiones sin ayuda del exterior. Muchas personas que trabajan en Estados frágiles y afectados por conflictos son profesionales responsables que tratan de contribuir a los esfuerzos nacionales. Pero se ven obstaculizados por estructuras, instrumentos y procesos concebidos para contextos y objetivos diferentes. En particular, si bien existen procesos para ofrecer el tipo de asistencia de posguerra característico de los paradigmas del siglo XX, se presta poca atención a la ayuda a los países que

se esfuerzan por evitar ciclos repetidos de violencia política y criminal (inciso 6, gráfico 6.1) y superar los desafíos asociados con la transformación de las instituciones a fin de ofrecer seguridad ciudadana, justicia y empleo. Los procesos internos de los organismos internacionales son demasiado lentos, fragmentarios y supeditados a sistemas paralelos y de salida demasiado rápida, y hay divisiones importantes entre los distintos agentes internacionales.

El conjunto de instrumentos preventivos del sistema internacional ha mejorado, gracias al aumento de la capacidad de mediación mundial y regional<sup>78</sup> y de programas que respaldan los esfuerzos de colaboración tanto locales como nacionales para intervenir como agentes de mediación en situaciones de violencia, como los comités de paz de Ghana respaldados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas<sup>79</sup> y los proyectos comunitarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para los proyectos de seguridad ciudadana. Estos programas respaldan con frecuencia actividades relacionadas con la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo, pero no forman parte de las grandes preocupaciones diplomáticas o en materia de seguridad y desarrollo. La mediación promovida por las Naciones Unidas, instituciones regionales y ONG ha desempeñado un papel importante en distintos casos: desde la mediación de la Unión Africana, las Naciones Unidas y la CEDEAO en África occidental hasta la promoción por las Naciones Unidas del Acuerdo de Bonn sobre Afganistán y las iniciativas no gubernamentales, como el Centro para el Diálogo Humanitario y la Iniciativa de Gestión de Crisis en Aceh<sup>80</sup>.

Pero estos programas no se han proyectado todavía en gran escala. A los países les resulta mucho más difícil obtener asistencia internacional para conseguir el desarrollo de sus fuerzas policiales y del sistema judicial que para sus ejércitos. La asistencia internacional para el desarrollo económico puede obtenerse más fácilmente cuando se trata de políticas macroeconómicas, de la salud o de las capacidades educativas que de la creación de empleo. La capacidad policial, el desarrollo doctrinal y la capacitación de las Naciones Unidas se han reforzado, pero no están plenamente vinculados con las capacidades en el sector de la justicia. Mientras que algunos organismos bilaterales ofrecen asistencia especializada para la reforma de la seguridad y la justicia, sus capacidades son relativamente nuevas y poco desarrolladas en comparación con otras esferas. Las instituciones financieras internacionales y la asistencia económica bilateral suelen pres-

## INCISO 5: *Adaptación del diseño de programas comunitarios al contexto del país*

### **Países: Afganistán, Burundi, Camboya, Colombia, Indonesia, Nepal, Rwanda**

Los elementos básicos del programa de desarrollo comunitario después de los conflictos son sencillos y pueden adaptarse a una gran variedad de contextos nacionales. Todos los programas comunitarios auspiciados por el Estado consisten, fundamentalmente, en mecanismos para determinar las prioridades y el suministro de fondos y ayuda técnica para su ejecución. Dentro de este modelo hay una gran heterogeneidad que puede adaptarse a diferentes tipos de estrés y capacidades institucionales así como a diferentes oportunidades de transición. Hay tres fuentes importantes de diversidad al determinar cómo se toman las decisiones comunitarias, quién controla los fondos y dónde se inscriben los programas en el mecanismo gubernamental.

Las diferencias en cuanto a los factores de estrés y la capacidad institucional y la rendición de cuentas influyen en la toma de decisiones comunitarias. En muchas zonas violentas, los consejos comunitarios preexistentes o bien han sido destruidos o estaban ya desacreditados. Un primer paso fundamental es restablecer formas participativas de representación que resulten creíbles. En Burundi, por ejemplo, una ONG local organizó elecciones para comités representativos de desarrollo comunitario en las comunas participantes que no tienen en cuenta las divisiones étnicas. De la misma manera, el Programa de Solidaridad Nacional de Afganistán comenzó con elecciones en las aldeas para el Consejo de Desarrollo Comunitario. En cambio, los programas de Indonesia para las zonas castigadas por conflictos de Aceh, Maluku, Sulawesi y Kalimantan no celebraron nuevas elecciones comunitarias. Los consejos comunitarios se mantuvieron en gran parte intactos, y las leyes nacionales preveían ya elecciones locales y democráticas en las aldeas. Indonesia experimentó también separando las donaciones para las aldeas musulmanas y cristianas a fin de reducir las tensiones mutuas, pero terminó utilizando los consejos y fondos comunes para acabar con la separación entre esas comunidades.

Son también diferentes los desafíos institucionales que afectan al titular de los fondos. Los programas deben buscar una solución de compromiso entre un primer objetivo de fomentar la confianza y los riesgos de que el dinero desaparezca o de que las minorías selectas se hagan con los recursos, como se observa en los siguientes ejemplos:

- En Indonesia, donde la capacidad local era bastante fuerte, los consejos de subdistrito establecieron unidades de gestión financiera que son objeto de auditorías periódicas pero tienen plena responsabilidad de todos los aspectos de la actuación financiera.
  - En Burundi, la falta de progreso en la descentralización global y las dificultades en la supervisión de los fondos a través de las estructuras comunitarias determinó que la responsabilidad de gestión de los fondos siguiera estando en manos de las ONG asociadas.
  - En el Programa de Solidaridad Nacional de Afganistán, las ONG asumieron también la responsabilidad inicial de gestión de los fondos mientras se organizaban actividades de capacitación en contabilidad para los consejos, pero en el plazo de un año las subvenciones globales se transfirieron directamente a los consejos.
  - En Colombia, donde los desafíos institucionales principales eran lograr una aproximación entre el Estado y las comunidades y superar la desconfianza entre los organismos de seguridad y de gobierno civil, los fondos están en poder de los distintos ministerios pero la aprobación de las actividades es realizada por equipos multisectoriales en las oficinas sobre el terreno.
  - En Nepal, los programas comunitarios presentan la gama completa: en algunos programas se otorga la responsabilidad primaria de supervisión de los fondos a las ONG asociadas; en otros, como el de escolarización rural en gran escala, los comités escolares comunitarios son los propietarios legales de las instalaciones escolares y pueden utilizar fondos públicos para contratar y capacitar a su personal.
- El tipo de momento de transición influye en la armonización de las estructuras de toma de decisiones con la administración gubernamental oficial. Muchos países que salen de un conflicto atraviesan también importantes reformas constitucionales y administrativas precisamente cuando se ponen en marcha los programas comunitarios de respuesta inicial. A veces es difícil lograr la armonía entre los consejos comunitarios y las nuevas estructuras de gobierno. Por ejemplo, en el Programa nacional de solidaridad de Afganistán, los consejos de desarrollo comunitario, aunque se constituyeron en virtud de un decreto vicepresidencial de 2007, están siendo todavía objeto de examen para la integración oficial en la estructura administrativa nacional. En el programa Seila de Camboya se establecieron consejos bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y luego se incorporaron a la nueva estructura comunal del Gobierno. En Rwanda, la disponibilidad de mayor espacio para el cambio después del genocidio permitió que los consejos se integraran desde el primer momento en los planes gubernamentales de descentralización.

*Fuente: Guggenheim, 2011.*

tar más atención al crecimiento que al empleo. En los ODM no se mencionan la seguridad ciudadana, la justicia ni el empleo.

Los programas antes descritos requieren una intervención armonizada para los agentes interesados en la diplomacia, la seguridad, el desarrollo y, en algunos casos, las actividades humanitarias. No obstante, esos agentes evalúan en general las prioridades y formulan sus programas por separado, y los esfuerzos por ayudar a los reformadores nacionales a formular programas unificados son más la excepción que la norma. Ahora existen “misiones integradas” de las Naciones Unidas y varias iniciativas bilaterales y regionales que implican a la “totalidad del Gobierno” y a “la totalidad de los sistemas” en el esfuerzo por fusionar las estrategias y operaciones relacionadas con el desarrollo, la diplomacia y la seguridad<sup>81</sup>. Pero al haber diferentes disciplinas hay también diferentes objetivos, calendarios de planificación, procesos de toma de decisiones, fuentes de financiación y tipos de cálculo del riesgo<sup>82</sup>.

La asistencia muchas veces se demora a pesar de los esfuerzos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales por establecer servicios de desembolso y despliegue rápido. La ayuda se fragmenta en pequeños proyectos, lo que impide a los Gobiernos concentrarse en un reducido número de resultados clave. En 11 países frágiles estudiados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2004, había un promedio de 38 actividades por donante, y el presupuesto medio de cada proyecto era de solo US\$1,1 millones, demasiado poco para que la mayoría de ellos pudieran contribuir realmente a la transformación institucional<sup>83</sup>. Los donantes de ayuda intervienen con frecuencia en países frágiles mediante sistemas paralelos a las instituciones nacionales, con unidades de proyectos independientes para la ayuda al desarrollo y con programas humanitarios aplicados a través de ONG internacionales. A pesar del progreso en la ampliación del horizonte cronológico de las misiones de mantenimiento de la paz y algunos tipos de asistencia de los donantes, el sistema se ve entorpecido por la atención inmediata a las oportunidades posteriores a los conflictos y la gran inestabilidad de la asistencia<sup>84</sup>. En una encuesta reciente de la Comisión Europea sobre la asistencia a Camboya, más del 35% de todos los proyectos duraron menos de un año, y el 66% menos de tres años. A pesar de la necesidad de una asistencia más sistemática y sostenida, la ayuda a los Estados frágiles es mucho más inestable que la que se ofrece a los demás Estados: en concreto, más de dos

veces más inestable, con una pérdida estimada de eficiencia del 2,5% del PIB para los Estados receptores (inciso 6, gráficos I6.2 e I6.3)<sup>85</sup>.

La intervención regional y mundial para hacer frente a factores de estrés externos es una parte fundamental de la reducción de riesgos, pero la asistencia sigue concentrándose todavía en cada uno de los países. Algunos procesos innovadores contra el tráfico ilícito combinan los incentivos basados en la demanda y en la oferta con los esfuerzos de múltiples partes interesadas en países desarrollados y en desarrollo<sup>86</sup>: uno de ellos es en el sistema de certificación del Proceso de Kimberley para acabar con la venta de diamantes de zonas en conflicto<sup>87</sup>. No obstante, no hay un principio general de corresponsabilidad que compagine las iniciativas basadas en la demanda y en la oferta con la cooperación entre las regiones desarrolladas y en desarrollo. Los esfuerzos actuales se caracterizan por la debilidad y fragmentación de los sistemas financieros utilizados para “seguir la pista del dinero” procedente de transacciones corruptas. Y se ven obstaculizados por la existencia de un sinnúmero de actividades multinacionales débiles y superpuestas, en vez de planteamientos regionales sólidos y con recursos suficientes. Si bien hay algunas excepciones —los programas regionales tradicionales del Banco Asiático de Desarrollo y la Unión Europea, las oficinas regionales del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas y recientes aumentos del financiamiento regional por parte del Banco Mundial—, la mayoría de los donantes que facilitan fondos para el desarrollo ofrecen fundamentalmente apoyo nacional más que regional.

El paisaje internacional es cada vez más complejo. El final de la Guerra Fría ofreció la posibilidad de iniciar una nueva era de consenso en el apoyo internacional a las zonas caracterizadas por la violencia y los conflictos. Lo cierto es que, en el último decenio, ha aumentado la complejidad y existen problemas constantes de coordinación. Los promotores de iniciativas políticas, humanitarias, de seguridad y de desarrollo en cada país son ahora más numerosos. Los mecanismos jurídicos que establecen las normas para el liderazgo nacional responsable se han ido complicando con el paso del tiempo: la Convención de las Naciones Unidas contra el Genocidio de 1948 tiene 17 párrafos en su parte dispositiva; la Convención de 2003 contra la Corrupción, 455. Dentro de los países de la OCDE, hay división de opiniones acerca de la función relativa de la asistencia para la seguridad y el desarrollo y sobre la ayuda ofrecida a través de instituciones na-

cionales. El aumento de la asistencia procedente de países de ingreso mediano, con una historia de apoyo a la solidaridad, representa no solo nuevas energías, recursos e ideas sino también nuevos desafíos en forma de diferencias de opinión de los interlocutores internacionales. Las consultas del *Informe sobre el desarrollo mundial 2011* revelaron con frecuencia opiniones encontradas entre los agentes nacionales, los órganos regionales, los países de ingreso mediano y los donantes de la OCDE acerca de lo que se puede esperar realísticamente de los dirigentes nacionales en el intento de mejorar la gestión de gobierno, el marco cronológico más indicado y la atención a las “formas” frente a las “funciones” del buen gobierno (elecciones frente a prácticas y procesos democráticos más amplios; lucha contra la corrupción en la práctica frente a establecimiento de leyes sobre las contrataciones y comisiones contra la corrupción).

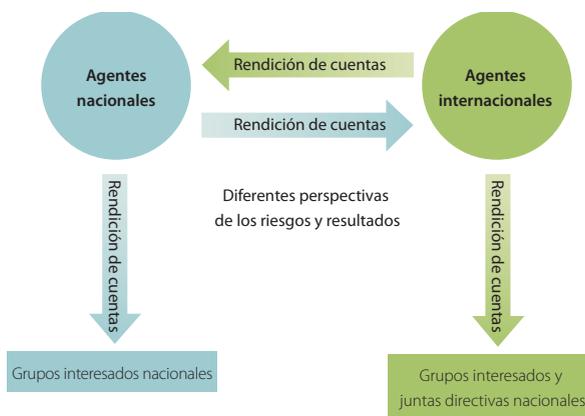
La doble rendición de cuentas es un elemento central del comportamiento internacional. Los agentes internacionales saben que el compromiso más rápido, más certero y a más largo plazo a través de las instituciones nacionales y regionales es necesario para ayudar a las sociedades a acabar con la fragilidad. Pero, como pone de manifiesto la Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad de la OCDE<sup>88</sup>, son también muy sensibles al riesgo de críticas internas sobre despilfarros, abusos, corrupción y falta de resultados en los programas de los donantes. Los agentes internacionales deben rendir cuentas a sus propios ciudadanos y contribuyentes y tener en cuenta las necesidades del país asociado, y esas exigencias pueden ser incompatibles (gráfico 3.1).

El lento progreso del cambio de comportamiento de los donantes es resultado de esos incentivos subyacentes. Por ejemplo, la realización

de pequeños proyectos a través de sistemas paralelos, centrados en “la forma más que en la función” del cambio (con insistencia en las elecciones, leyes modelo de contratación, y comisiones de derechos humanos y contra la corrupción) y que eviten compromisos en actividades de mayor riesgo, como el desarrollo institucional, son opciones todas ellas que ayudan a los donantes a gestionar las expectativas internas sobre los resultados y las críticas de los fracasos. En el restrictivo entorno fiscal de muchos donantes en la actualidad, el dilema, lejos de remitir, es cada vez más agudo. Las presiones internas contribuyen también a las divisiones entre los donantes, ya que algunos de ellos deben soportar una presión interna mucho mayor que otros en los frentes de la corrupción, la igualdad de género o la necesidad de demostrar que la ayuda exterior aporta beneficios económicos internos. La rendición de cuentas ante los contribuyentes es un elemento positivo de la ayuda, pero el desafío está en conseguir que las expectativas internas se correspondan con las necesidades y realidades de la ayuda sobre el terreno.

Las respuestas multilaterales se ven también condicionadas por la existencia de mecanismos históricos mejor adaptados a entornos más estables. Por ejemplo, los procedimientos de contratación de las instituciones financieras internacionales estaban basados en el supuesto de una seguridad garantizada, un nivel razonable de capacidad institucional estatal y mercados competitivos. Por ello, les cuesta adaptarse a situaciones en que las condiciones de seguridad cambian entre el momento de diseño y la licitación de un proyecto, en que un pequeño número de contrapartes gubernamentales clasificadas se esfuerzan por manejar la compleja documentación necesaria para la contratación, y en que el número de contratistas calificados

**GRÁFICO 3.1** *El dilema de la doble rendición de cuentas para los donantes que participan en entornos frágiles y afectados por conflictos*

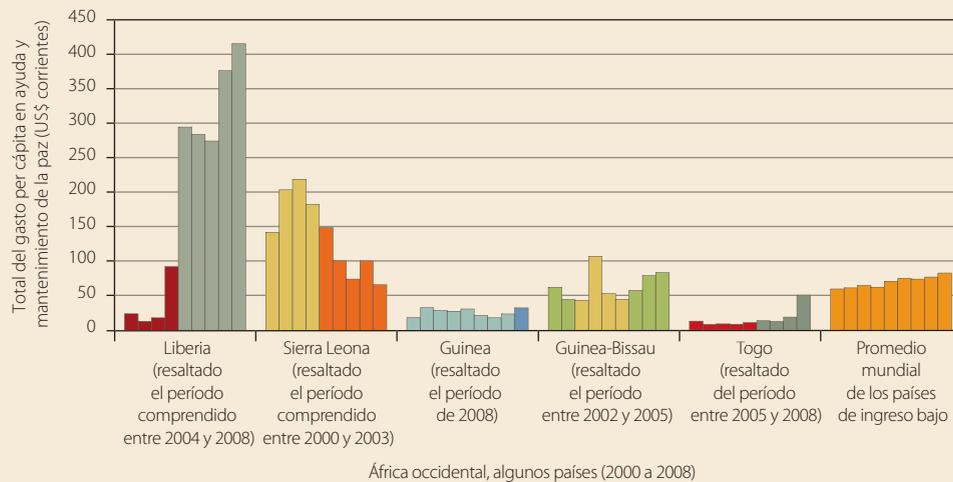


Fuente: Equipo del IDM.

## INCISO 6: Pautas de la asistencia internacional a los países afectados por la violencia

### GRÁFICO 16.1 Apoyo internacional desigual en África occidental: El interés por la transición después de los conflictos relega a un segundo plano a la prevención

El concepto de progreso como algo que se consigue “de una vez por todas” y las dificultades de la prevención han dado lugar a una insistencia excesiva en las transiciones después de los conflictos. El volumen de la ayuda y de la asistencia para el mantenimiento de la paz con destino a los países que han salido de una guerra civil supera con mucho a lo que se ofrece a los países que se esfuerzan por prevenir una escalada del conflicto.



Fuente: Cálculos del equipo del IDM basados en OCDE, 2010d.

### GRÁFICO 16.2 La inestabilidad de la ayuda aumenta con la duración de la violencia

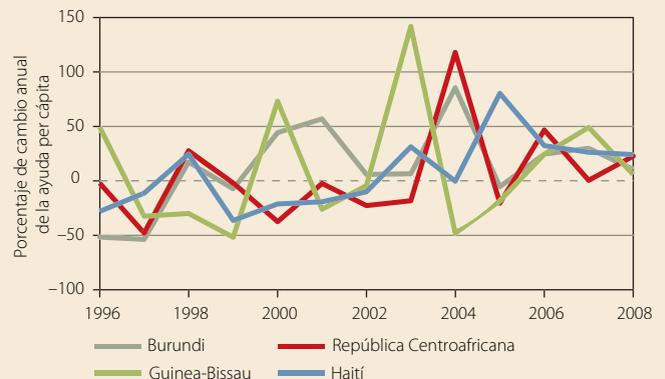
En los 20 últimos años los países que sufrieron períodos más prolongados de fragilidad, violencia o conflicto experimentaron también una mayor inestabilidad de la ayuda. En el gráfico 6.2 puede verse que el coeficiente de varianza de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta, excluido el alivio de la deuda, es mayor en el caso de los países que han sufrido prolongados períodos de violencia desde 1990. Esta relación, reflejada en la línea tendencial ascendente, es estadísticamente significativa e indica que, en promedio, en un país con 20 años de violencia la inestabilidad de la ayuda era dos veces mayor que en un país sin violencia. La inestabilidad de los ingresos tiene costos considerables para todos los Gobiernos, pero en particular en las situaciones frágiles, donde puede echar por tierra los esfuerzos de reforma y perturbar el fortalecimiento institucional.



Fuente: Cálculos del equipo del IDM basados en OCDE, 2010d.

### GRÁFICO 16.3 Ayuda intermitente: Inestabilidad en algunos Estados frágiles

Los cuatro países siguientes son un ejemplo ilustrativo. No fue un hecho anómalo que el total de la ayuda a Burundi, la República Centroafricana, Guinea-Bissau y Haití disminuyera un 20% o un 30% en solo un año y subiera hasta un 50% al año siguiente (la ayuda humanitaria y el alivio de la deuda, excluidos de estas estadísticas, harían todavía mayor la inestabilidad).



Fuente: Cálculos del equipo del IDM basados en OCDE, 2010d.

preparados para competir y movilizarse es muy limitado. De la misma manera, la Secretaría de las Naciones Unidas elaboró inicialmente sistemas de contratación diseñados para su función como servicio de asesoramiento desde la sede y Secretaría de la Asamblea General. Pero cuando se pusieron en marcha las operaciones de mantenimiento de la paz, estos sistemas se ampliaron tras un proceso de adaptación relativamente modesto, a pesar de la diferencia en los contextos y objetivos.

Para introducir en los planteamientos un cambio real que pueda restablecer la confianza y evitar la reaparición de los riesgos, los agentes internacionales podrían considerar las cuatro vías siguientes para mejorar las respuestas mundiales en favor de la seguridad y el desarrollo:

- **Vía 1:** Ofrecer asistencia especializada más abundante y más integrada para la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo, insistiendo en la prevención tanto inmediatamente después de los conflictos como en situaciones de riesgo creciente.
- **Vía 2:** Reformar los sistemas internos de los organismos para intervenir con rapidez y restablecer la confianza y promover la consolidación institucional a largo plazo, en apoyo de los esfuerzos nacionales.
- **Vía 3:** Hacer frente a los factores de estrés internos a escala tanto regional como mundial.
- **Vía 4:** Movilizar apoyo de los países de ingreso bajo, mediano y alto y de las instituciones mundiales y regionales para tener en cuenta los cambios registrados en el panorama de las políticas y la asistencia internacionales.

### **Vía 1: Ofrecer asistencia especializada para la prevención a través de la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo**

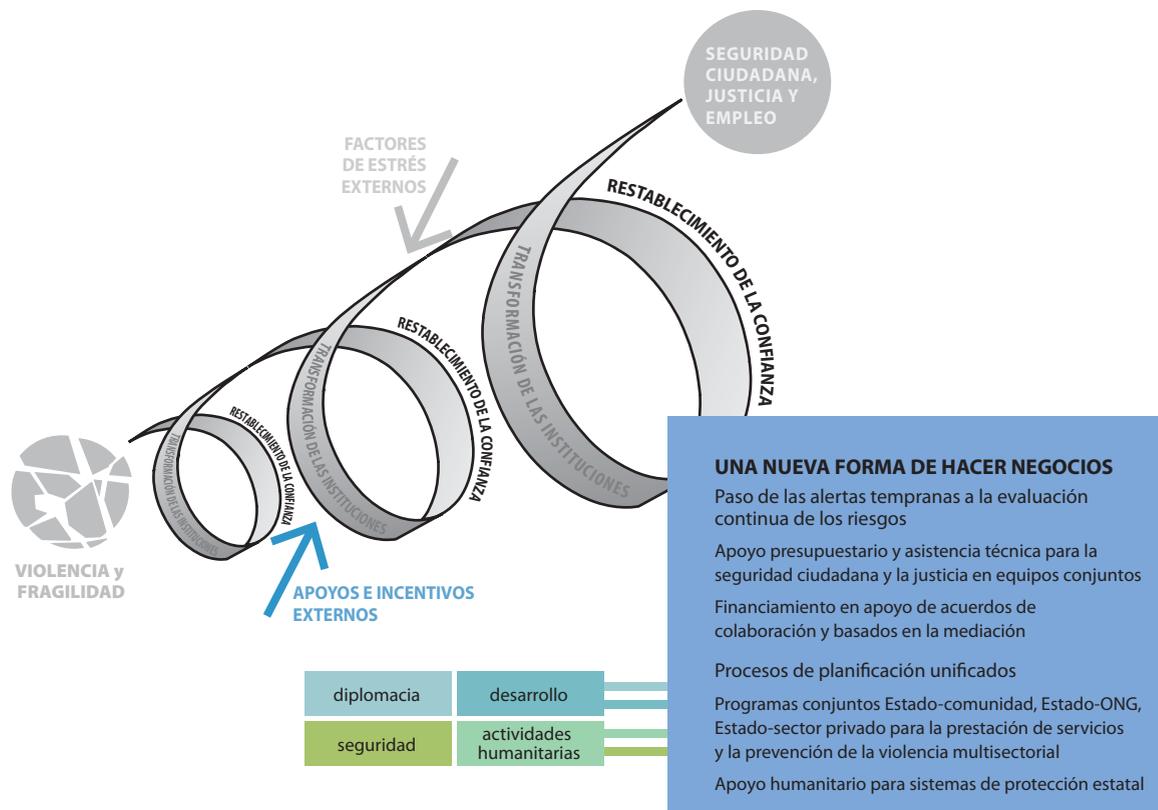
Las relaciones entre la seguridad y el desarrollo existen en todas las zonas que se esfuerzan por evitar la violencia política o criminal en gran escala. Ambas formas de violencia requieren ideas “poco convencionales”, al margen del paradigma de desarrollo tradicional. Las cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana y el malestar asociado con los problemas del sector de la justicia y el empleo no son ajenas al concepto “clásico” del desarrollo. De distintas maneras, son un problema para los países más grandes y más prósperos que sufren violencia urbana o rural de alcance subnacional, para los países que salen de una situación de conflicto y fragilidad y necesitan evitar que se repita y para las zonas que se encuentran con amenazas nuevas o reaparecidas

de protesta social e inestabilidad. El fortalecimiento de las instituciones que ofrecen seguridad ciudadana, justicia y empleo es fundamental para la prevención de la violencia y la inestabilidad: esta intervención no es una “fórmula mágica” que pueda evitar con seguridad todos los episodios de violencia, pero es imprescindible para cambiar las probabilidades de violencia y la reducción continuada de los riesgos.

Una enseñanza fundamental de las iniciativas eficaces de prevención de la violencia y de recuperación es que la seguridad, la justicia y las presiones económicas están mutuamente vinculadas: los planteamientos que traten de encontrar una solución basada únicamente en el ejército o en la justicia o en el desarrollo están condenados al fracaso. En los entornos frágiles se necesita un conjunto especializado de programas que compagine aspectos de la seguridad, la justicia y la transformación económica. Pero, dado que estas áreas son competencia de organismos internacionales diferentes, tanto bilaterales como multilaterales, las iniciativas combinadas en el marco de un único programa global son poco frecuentes. Un conjunto especializado de programas combinados de seguridad-justicia-desarrollo debe intentar lograr un efecto catalizador, que permita respaldar los esfuerzos nacionales de colaboración a fin de hacer frente a esos desafíos. Los cambios en los planteamientos adoptados por los organismos internacionales en apoyo de esos programas incluirían los siguientes elementos (gráfico 3.2).

- Transición de la alerta temprana esporádica a la evaluación continuada de los riesgos cuando la escasa legitimidad institucional y los factores de estrés internos o externos requieran mayor atención a la prevención y a las capacidades de instaurar procesos de reforma pacíficos.
- Simplificación de los mecanismos actuales de evaluación y planificación para ofrecer a los países un *único* proceso de apoyo a la planificación nacional que incluya la política, la justicia, la seguridad, las actividades humanitarias y el desarrollo.
- Transición de la retórica de la coordinación al apoyo a programas combinados en favor de la seguridad, la justicia y los empleos locales y servicios asociados, en cada caso dentro de sus respectivos mandatos y ámbito de especialización. Los programas combinados deben tener las dos prioridades siguientes:
  - Asistencia técnica y financiamiento para las reformas de la seguridad y la justicia respaldadas por equipos combinados. Los organismos de desarrollo, por ejem-

**GRÁFICO 3.2** *Acción combinada en las esferas de la seguridad, el desarrollo y las actividades humanitarias para que los agentes externos respalden las transformaciones institucionales nacionales*



Fuente: Equipo del IDM.

plo, pueden respaldar medidas que permitan tener en cuenta los procesos de presupuestación y gasto en las funciones relacionadas con la seguridad y la justicia, mientras que los interlocutores especializados en seguridad y justicia pueden contribuir al fortalecimiento de la capacidad técnica, como ocurrió en Timor-Leste en vísperas de la independencia<sup>89</sup>.

- Programas comunitarios multisectoriales que impliquen medidas policiales y judiciales y actividades de desarrollo, como las iniciativas organizadas en América Latina para ofrecer servicios de justicia y de solución de conflictos locales, de vigilancia comunitaria, de empleo y capacitación, y para crear espacios públicos y de comercio seguros y programas sociales y culturales que promuevan la tolerancia.
- Establecimiento de servicios para los mediadores y enviados especiales (internos e internacionales) para aprovechar mejor las posibilidades de aumentar los expertos adscritos de organismos internacionales, tanto para orientar los mecanismos de transición como para movilizar recursos

en favor de actividades integradas especificadas mediante la colaboración de las diferentes partes en una situación de conflicto. Deberían incluirse aquí los esfuerzos específicos para respaldar el papel creciente de las instituciones regionales y subregionales, como la Unión Africana y la CEDEAO, ofreciéndoles vínculos específicos con personal especializado en el desarrollo.

- Determinación del momento en que la ayuda humanitaria pueda integrarse en el sistema nacional sin poner en peligro los principios humanitarios, aprovechando las prácticas recomendables del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización Mundial de la Salud, el Programa Mundial de Alimentos y otros organismos para combinar las actividades humanitarias con el fortalecimiento de la capacidad, la utilización de personal y estructuras comunitarias locales y la adquisición de alimentos sobre el terreno.

La aplicación de estos programas requeriría cambios sistémicos en la capacidad internacional. La seguridad ciudadana y la justicia

exigen capacidades nuevas e interrelacionadas para hacer frente a oleadas repetidas de violencia criminal y política. El punto de partida para incrementar la capacidad en esta esfera es la inversión gubernamental en personal de reserva previamente capacitado para una serie de funciones de supervisión ejecutiva y consultiva, centros penitenciarios y mejora del sistema de justicia. Los Estados necesitarán una reserva de servicios policiales y de justicia para responder con eficacia a la violencia actual, recurriendo a jubilados, voluntarios en servicio activo y unidades de policía constituidas en algunos países. En segundo lugar, estos recursos deben capacitarse y desplegarse de acuerdo con la doctrina compartida para hacer frente a los desafíos de coherencia presentados por los distintos modelos policiales nacionales. El mayor volumen de inversión a través de las Naciones Unidas y en los centros regionales para la elaboración de una doctrina común y la capacitación previa del personal gubernamental aumentaría la eficacia y reduciría las incoherencias.

En tercer lugar, es fundamental la asociación de la asistencia militar y policial con la asistencia judicial, ya que la falta de conexión ha sido una fuente constante de problemas en situaciones frágiles. Igualmente importante es vincular la asistencia en materia de justicia penal con la ayuda para los servicios de justicia local, como en los conflictos sobre la tierra y la propiedad<sup>90</sup>. En cuarto lugar, es importante que las nuevas capacidades ofrezcan toda una gama de servicios a los países con problemas: desde la corresponsabilidad para las funciones policiales o judiciales autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las instituciones regionales, hasta las unidades policiales y el personal judicial suministrado a petición de los Gobiernos pero sin un mandato que represente una injerencia de las instituciones mundiales o regionales para los servicios de asesoramiento, financiamiento y capacitación.

Finalmente, el protagonismo de la reforma de la justicia debería aclararse en la estructura internacional para que los organismos multilaterales y bilaterales puedan invertir en el fomento de la capacidad y el personal especializado necesarios. Hay esferas en que, a petición gubernamental, el Banco y otras instituciones financieras internacionales podrían considerar la posibilidad de contribuir en mayor manera a respaldar las actividades de desarrollo previstas en sus mandatos que puedan contribuir a la prevención de la violencia, como los vínculos entre la reforma del sector de la seguridad y la administración financiera y el fortalecimiento institucional, la administración jurídica, el desarrollo de los sistemas de justicia y los enfoques

multisectoriales de alcance comunitario que compaginen los servicios de vigilancia comunitaria y de justicia con programas de cohesión social, desarrollo y creación de empleo. Pero las instituciones financieras internacionales no están preparadas para tomar la iniciativa en el apoyo internacional especializado dentro de esas esferas. Esta iniciativa se beneficiaría considerablemente si se lograra un claro liderazgo dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Los organismos con personal especializado en asuntos económicos deben prestar más atención al empleo. Los programas nacionales de obras públicas de base comunitaria deben recibir apoyo mayor y más duradero en las situaciones frágiles, en reconocimiento del tiempo necesario para que el sector privado absorba el desempleo juvenil. Otros programas prioritarios para la creación de empleo son las inversiones en apoyo de la infraestructura, en particular la electricidad y el transporte. Un tercer conjunto de programas abarcaría la inversión en capacitación y experiencia laboral, el establecimiento de vínculos entre productores, comerciantes y consumidores y la ampliación del acceso a la financiación y a los activos, por ejemplo, mediante viviendas para personas de ingreso bajo. Las actuales instituciones financieras internacionales y las iniciativas de las Naciones Unidas centradas en la creación de empleo deben tener expresamente en cuenta las necesidades de las zonas afectadas por la fragilidad, los conflictos y la violencia, en reconocimiento de que la creación de empleo en estas situaciones puede conseguir resultados que van más allá de los beneficios materiales, ya que permitiría a los jóvenes realizar una función productiva y tener acceso a una ocupación, y haría posible la evaluación y ampliación de los ejemplos de políticas de empleo realistas en las situaciones frágiles presentadas en este informe. Las actividades mundiales en favor del empleo deberían incluir una mayor atención a los riesgos planteados por el empleo juvenil.

Estos enfoques pueden ser ciertamente útiles. Pero es probable que persista la presión como consecuencia de la numerosa población juvenil desempleada, a no ser que se ponga en marcha una iniciativa internacional más decidida. Un planteamiento más audaz podría aunar las capacidades de los organismos de desarrollo, el sector privado, las fundaciones y las ONG en una nueva asociación mundial para movilizar inversiones en los países y comunidades donde el alto desempleo y desencanto social aumenten el riesgo de conflictos. Dicha iniciativa, centrada fundamentalmente en la creación de empleo

mediante la financiación de proyectos, el asesoramiento a las pequeñas y medianas empresas, la capacitación, la colocación en empleos y las garantías, podría respaldar también las iniciativas sociales y culturales que promueven el buen gobierno, las capacidades de colaboración en las comunidades, la tolerancia social y el reconocimiento de las funciones sociales y económicas de los jóvenes. Entre las capacidades del sector privado que podrían utilizarse se encuentran las grandes compañías con actividades de comercio e inversión en las zonas inseguras (con lo que se establecerían vínculos con los empresarios locales), así como las empresas tecnológicas que pueden favorecer la conectividad y la capacitación en zonas remotas e inseguras.

## Vía 2: Transformación de los procedimientos y gestión de los riesgos y los resultados en los organismos internacionales

Para poner rápidamente en marcha programas integrados y de larga duración en favor de la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo, los organismos internacionales necesitan reformas internas. Para el Grupo de los Siete +, integrado por dirigentes de Estados frágiles y afectados por conflictos que han comenzado a reunirse periódicamente en el marco del Diálogo internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado, la reforma de los procedimientos internos de los organismos, en particular los relacionados con la contratación, fue la primera sugerencia acerca de la reforma internacional<sup>91</sup>. Los organismos internacionales no pueden responder con rapidez para restablecer la confianza o lograr un firme apoyo institucional si sus procedimientos de presupuestación, dotación de personal, aprobación y contratación requieren meses y fijan prerequisites imposibles para la capacidad institucional de los receptores. Los sistemas de los organismos internacionales necesitarían cambios trascendentales para aplicar estos programas con eficiencia, de acuerdo con los cuatro principios siguientes (en el inciso 7 se examina la forma de ponerlos en práctica):

- Aceptar los vínculos entre los resultados en materia de seguridad y desarrollo.
- Basar los procesos fiduciarios en las circunstancias reales de las situaciones frágiles y de violencia: inseguridad, falta de mercados competitivos y debilidad institucional.

- Sopesar los riesgos de la acción y de la inacción.
- Contar con cierto grado de fracaso de los programas que exigen innovación y compromiso con instituciones débiles en entornos arriesgados, y adaptarlos como corresponda.

La gestión del riesgo por los donantes está basada también fundamentalmente en controles realizados desde la sede más que en mecanismos de ejecución “realistas” adaptados a las condiciones locales. Este planteamiento puede controlar los riesgos de los donantes, pero implica problemas reales de desarrollo institucional sobre el terreno. Una alternativa es optar por una intervención más rápida a través de instituciones nacionales pero modificar la forma en que se ofrece la ayuda para gestionar los riesgos y resultados. Algunos donantes tienen una mayor tolerancia al riesgo y podrán elegir modalidades que puedan ser aceptadas más directamente por los presupuestos e instituciones nacionales; otros necesitarán mayor supervisión o participación no estatal en la ejecución. Hay tres opciones complementarias:

- Modificar los mecanismos de supervisión y ejecución al entablar contactos a través de las instituciones nacionales. Los mecanismos de supervisión para adaptar el riesgo son, entre otros, la transición del apoyo presupuestario al gasto “supervisado” a través de los sistemas gubernamentales<sup>92</sup>, y de los mecanismos de presentación de informes periódicos y control interno a agentes independientes de seguimiento financiero, la supervisión independiente de las reclamaciones y agentes técnicos independientes. Entre las diferencias en los mecanismos de ejecución cabe señalar las estructuras comunitarias, la sociedad civil, el sector privado, las Naciones Unidas y otros organismos de ejecución internacionales en la realización de programas junto con instituciones estatales.
- En situaciones de riesgo más extremo, en que los donantes normalmente se desentenderían, disponer de capacidad ejecutiva para complementar los sistemas de control nacionales, como en los mecanismos de “doble mando”, en que la capacidad de dirección internacional de operaciones intervenga conjuntamente con agentes nacionales y procesos de los organismos regulados por juntas nacionales e internacionales mixtas. No todos los Gobiernos desearán recurrir a estas opciones. Cuando no lo hagan, la utilización de personal local y estructuras comunitarias para la realización de programas humanitarios, económicos y so-

## REFLEXIONES DE MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 2011

### INCISO 7: Reformas internas de los organismos

#### ¿Intervención rápida? Ghana ayuda a restablecer la electricidad en Liberia

Ellen Johnson Sirleaf, Presidenta de Liberia; *miembro del Consejo Consultivo del IDM*

Después de las elecciones de 2005 en Liberia, el nuevo Gobierno proclamó un plan de 100 días en que se incluía el restablecimiento de la electricidad en algunas zonas de la capital para ayudar a recuperar la confianza en el Estado y poner en marcha la recuperación de las actividades económicas y servicios básicos. Con apoyo de la CEDEAO, el Gobierno de Liberia solicitó ayuda a varios donantes para corregir su carencia de recursos y de capacidad institucional para realizar sus proyectos. Ninguno de los donantes tradicionales, entre los que se incluían las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, la Unión Europea y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), pudo suministrar los generadores necesarios para ese fin en el plazo de tiempo deseado utilizando sus sistemas habituales. El Gobierno de Liberia consiguió finalmente ayuda del Gobierno de Ghana, que ofreció

dos generadores que ayudaron a restablecer la electricidad en algunas zonas urbanas.

La experiencia de Liberia permite extraer dos enseñanzas clave. La primera es la necesidad de consultas iniciales entre los Gobiernos nacionales y los asociados internacionales acerca de las posibilidades realistas de conseguir resultados rápidos y hacer ver los progresos a la población local. La segunda es el desafío que presenta la rigidez de los sistemas de los donantes, incapaces de ofrecer rápidamente determinados tipos de asistencia. De hecho, la Unión Europea, USAID y el Banco Mundial pudieron ofrecer otros tipos de apoyo (combustible, restablecimiento de las líneas de transmisión) para el sistema eléctrico en el plazo de 100 días, pero ninguno de los donantes pudo atender la necesidad específica de generadores. Es preciso revisar las actuales políticas y procesos, a fin de modificar el *conformismo en los procedimientos* para los países en situación de crisis.

#### Opciones para aplicar los principios del IDM para la reforma interna de los organismos en diferentes contextos

<p><b>Aceptar los vínculos existentes entre los resultados en materia de seguridad y desarrollo</b></p>	<p>La integración económica y social en situaciones de inseguridad puede concebirse de manera que contribuya a la seguridad ciudadana y a la justicia (en el programa de electricidad de Liberia antes citado, el aumento de la confianza ciudadana en el Gobierno habría sido un indicador adecuado del éxito del programa, más que la sostenibilidad del suministro eléctrico). Los programas de seguridad pueden diseñarse también de manera que contribuyan al desarrollo (aumento del comercio, por ejemplo). Ello supondría que los organismos deben utilizar indicadores de resultados al margen de sus ámbitos "técnicos" tradicionales y colaborar en los marcos de programas combinados antes descritos.</p>
<p><b>Basar los procesos presupuestarios y fiduciarios en la situación real: inseguridad, falta de mercados perfectamente competitivos e instituciones débiles</b></p>	<p>Cuando la inseguridad es elevada, tanto los costos como los beneficios de las intervenciones pueden cambiar dramáticamente en poco tiempo. Por consiguiente, se necesita mayor flexibilidad en la planificación del presupuesto administrativo y del personal. En los presupuestos por programas, se requiere un cuidadoso proceso escalonado, lo que significa que algunos programas serán más beneficiosos en una fecha más tardía, pero habrá que insistir también mucho en la rapidez en la contratación (por encima de algunas consideraciones relacionadas con la eficacia en función de los costos y la calidad) cuando los beneficios de la intervención inmediata sean elevados. Cuando los mercados competitivos están muy poco desarrollados y son poco transparentes, sería conveniente utilizar otros controles del sistema de contratación, como la licitación previa internacional en contratos de cantidad variable, o procesos de contratación que permitan negociaciones directas con conocimiento de los mercados regionales. Cuando la capacidad institucional es insuficiente, los procedimientos deben reducirse al nivel más elemental del debido proceso, junto con mecanismos flexibles para realizar algunas actividades en nombre de las instituciones receptoras.</p>
<p><b>Sopesar los riesgos de la acción y de la inacción</b></p>	<p>Fuera del ámbito de los desastres naturales, los agentes internacionales suelen tener más en cuenta el riesgo de que su apoyo suscite críticas de despilfarro o de abusos que el peligro de que el retraso de su apoyo aumente el potencial de violencia o eche por tierra esfuerzos de reforma prometedores. La mayor delegación de la responsabilidad y rendición de cuentas al personal internacional que se encuentra sobre el terreno puede hacer que se tengan más en cuenta los riesgos de la inacción. Sería también útil la publicación transparente de los logros en relación con los calendarios propuestos para la entrega de los fondos de los donantes y las actividades, y de las razones de los retrasos.</p>
<p><b>Contar con cierto grado de fracaso de los programas en situaciones de riesgo, y adaptarlos como corresponda</b></p>	<p>Como la rentabilidad de los programas eficaces es elevada, la asistencia internacional puede permitirse una tasa mayor de fracaso en situaciones violentas. No obstante, no es así como funciona generalmente la asistencia: los donantes esperan los mismos resultados positivos en situaciones de riesgo que en condiciones de mayor seguridad. Un enfoque más adecuado sería adaptar los principios del sector privado para las inversiones en capital de riesgo con el fin de ofrecer ayuda en los contextos frágiles y afectados por la violencia; en concreto, habría que experimentar muchos tipos diferentes de planteamiento para ver cuáles funcionan mejor, aceptar una tasa de fracaso más elevada, evaluar con rigor y adaptarse rápidamente, y proyectar en mayor escala los planteamientos que funcionen.</p>

ciales tiene todavía en cuenta la capacidad institucional local, lo que reduce la fuga de cerebros locales hacia el exterior.

- Aumentar en los presupuestos la partida de imprevistos, con supuestos transparentes de planificación. Cuando el sistema de gobierno es inestable, los presupuestos para programas de desarrollo, lo mismo que los destinados a misiones políticas y de mantenimiento de la paz, se beneficiarían del aumento de las partidas para imprevistos a fin de que las actividades y mecanismos de ejecución puedan adaptarse cuando aparezcan nuevos riesgos y oportunidades, sin trastocar el apoyo global. Los supuestos de planificación para estos imprevistos —por ejemplo, la adopción de mecanismos adicionales de supervisión si se deterioran algunos indicadores convenidos de buen gobierno— deberían ser transparentes tanto para los Gobiernos receptores como para los órganos rectores de los organismos internacionales.

Para conseguir resultados en mayor escala, una acción eficaz es también la mancomunación de los fondos fiduciarios de varios donantes, ya que de esa manera los Gobiernos receptores pueden acogerse a programas individuales de mayor magnitud y los asociados internacionales disponen de un medio para respaldar programas que superan con creces su propia contribución nacional. Puede ser también una forma eficaz de distribuir riesgos, desplazando la carga de la responsabilidad por los riesgos de despilfarro, abuso o corrupción de los hombros de cada donante concreto al sistema multilateral. Los fondos fiduciarios de varios donantes han conseguido excelentes resultados en algunas situaciones; por ejemplo, han financiado diversos programas de gran impacto en Afganistán a través del Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán y el Fondo para la Promoción de la Ley y el Orden en Afganistán, que contribuyeron a sufragar los costos esenciales de puesta en marcha y mantenimiento del sistema para la incipiente Autoridad Palestina en el marco del fondo Holst a mediados de los años noventa en la Ribera Occidental y Gaza, o han actuado como agente financiero catalizador en Nepal bajo los auspicios de la Comisión de Consolidación de la Paz<sup>93</sup>. Pero los resultados de los fondos fiduciarios de varios donantes pueden tener resultados diversos, y han recibido críticas que van desde su lentitud hasta la falta de gestión de las expectativas y resultados ambiguos cuando han intervenido a través de sistemas nacionales<sup>94</sup>. Los programas combinados de seguridad-justicia-desarrollo y las reformas

internas de los organismos antes descritas ayudarían a mitigar este riesgo.

Los organismos internacionales deben reflexionar atentamente sobre la manera de prolongar la duración de la asistencia a fin de tener en cuenta las realidades de la transformación institucional a lo largo de una generación, sin elevar los costos. En el caso de los programas humanitarios en crisis prolongadas, el aprovechamiento de las iniciativas existentes en apoyo del personal local, las compras locales y la ejecución comunitaria puede incrementar el impacto en el fortalecimiento institucional y la reducción de los costos unitarios. En las actividades de mantenimiento de la paz existe la posibilidad de un mayor uso de mecanismos más flexibles, incluidas garantías de seguridad inmediata, en que fuerzas externas que se encuentran fuera del país o complementan a las fuerzas sobre el terreno durante períodos tensos o consolidan el mantenimiento de la paz una vez terminadas las misiones, como se señala en algunas aportaciones de la Unión Africana y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas para el presente informe. Otra opción asequible puede ser mejorar la dotación de recursos para la mediación e intervención diplomática, ya que es de bajo costo y puede reducir las probabilidades de conflicto.

En cuanto a los organismos de desarrollo, la reducción de la inestabilidad de los flujos con destino a los programas que dan resultados en materia de seguridad ciudadana, justicia y empleo —o que simplemente mantienen la cohesión social y la capacidad humana institucional— puede aumentar los efectos sin elevar el costo global. Como ya se ha visto, la inestabilidad reduce enormemente la eficacia de la ayuda, y es dos veces mayor en los países frágiles y afectados por conflictos que en otros países en desarrollo, a pesar de su mayor necesidad de persistencia en la construcción de instituciones sociales y estatales. Hay opciones para reducir la inestabilidad, como la determinación de cifras umbral de la ayuda en función de modalidades adecuadas (como describe el miembro del Consejo Consultivo Paul Collier en el capítulo 9), el incremento de las asignaciones de ayuda a los Estados más frágiles cuando determinados tipos de programas hayan demostrado la capacidad de conseguir resultados efectivos y en la escala adecuada (tal como se propone en un reciente documento de trabajo del Centre for Global Development)<sup>95</sup>, y la asignación de un porcentaje deseado de asistencia a programas de mayor envergadura y a más largo plazo en Estados frágiles y afectados por conflic-

tos en el marco del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

Para cerrar el ciclo de las reformas, los indicadores de resultados deberían centrarse más estrechamente en las prioridades en contextos frágiles y afectados por la violencia. Los instrumentos básicos para los agentes nacionales y sus contrapartes internacionales son, entre otros, los indicadores propuestos para captar mejor los progresos tanto a corto como a largo plazo, que complementan los ODM (véase el inciso 4). El uso de estos indicadores por los organismos internacionales —más allá de las diferencias en materia de diplomacia, seguridad y ayuda— aumentaría los incentivos para ofrecer respuestas más integradas.

### Vía 3: Hacer frente a los factores de estrés externos a escala tanto regional como mundial en los Estados frágiles

La intervención eficaz contra el tráfico ilícito requiere la responsabilidad compartida de los países productores y consumidores. Para acabar con el impacto de largo alcance del tráfico ilícito, hay que reconocer que la actuación eficaz de un solo país conseguirá simplemente trasladar el problema a otros países, y que se necesitan enfoques regionales y mundiales. En el caso del tráfico ilícito, cuando la oferta, la elaboración o los mercados de venta al por menor están concentrados y pueden supervisarse fácilmente —como en el tráfico de diamantes—, puede resultar eficaz la interceptación, junto con campañas entre los productores y consumidores con intervención de distintas partes interesadas. Además del Proceso de Kimberley para los diamantes y la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas, la nueva Carta de los Recursos Naturales y la iniciativa reciente del Banco Mundial/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre normas para las compras de tierras internacionales ofrecen un potencial semejante. En el caso del tráfico de drogas la situación se complica debido a la enorme fragmentación de los lugares de producción ilegal y las instalaciones de elaboración. Las medidas de interceptación y relacionadas con la oferta no bastan en estas circunstancias, y la competencia entre las bandas y los cárteles produce altos niveles de violencia en los países de producción y de tránsito. El examen de los costos y beneficios de diferentes combinaciones de medidas relacionadas con la demanda y la oferta

sería un primer paso para respaldar intervenciones más decididas orientadas a la demanda.

El seguimiento del dinero —es decir, el rastreo de las corrientes financieras ilícitas— es un componente fundamental de la acción contra el tráfico ilícito de drogas y recursos naturales. En las áreas gravemente afectadas por el tráfico ilícito y la corrupción, como América Central y África occidental, la mayoría de los países no disponen en absoluto de la capacidad a nivel nacional necesaria para recopilar y procesar la información sobre las complejas transacciones financieras ni para investigar y procesar a los infractores. Junto con iniciativas que permitan ayudar a la comunidad mundial a abordar los problemas de la corrupción, como la Alianza Mundial de Enemigos de la Corrupción y la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados, podrían ser útiles las dos medidas siguientes:

- Reforzar la capacidad de realizar análisis estratégicos de esas corrientes en una masa crítica de países que incluya la mayoría de las transferencias financieras mundiales. Podrían utilizarse para ello los 15 grandes mercados y centros financieros. Los esfuerzos concertados por aumentar la apertura de los centros financieros y las capacidades de los servicios de información, además de analizar proactivamente las corrientes sospechosas e intercambiar información, podrían incrementar considerablemente la capacidad mundial de detectar las corrientes financieras ilícitas y recuperar los activos robados. Las instituciones financieras mundiales podrían realizar también análisis estratégicos y ponerlos a disposición de los países afectados. Para respetar la privacidad, podrían utilizarse los cambios en el total agregado de las corrientes, más que información sobre las cuentas individuales.
- Ampliar los compromisos de los Estados desarrollados y centros financieros para realizar investigaciones conjuntas con las fuerzas del orden en los países frágiles y afectados por la violencia. En el marco de este compromiso, podrían realizar también programas de fortalecimiento de la capacidad junto con las fuerzas del orden en los Estados frágiles, como en los ejemplos citados del Reino Unido y Nigeria y los Estados Unidos y Haití<sup>96</sup>.

La intervención regional puede orientarse también a las oportunidades positivas. Los donantes podrían aumentar su apoyo

financiero y técnico a la infraestructura transfronteriza regional —y diversas formas de cooperación administrativa y económica regional— dando prioridad a las regiones afectadas por la violencia. Este apoyo podría adoptar las siguientes formas:

- **Programación transfronteriza del desarrollo.** Los agentes internacionales podrían apoyar más intensamente las oportunidades de actividades transfronterizas que integren medidas relacionadas con la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo. Aun cuando la colaboración política regional o transfronteriza no esté muy arraigada, el apoyo internacional a la programación transfronteriza puede no obstante contribuir a respaldar los esfuerzos gubernamentales bilaterales y a darles respuesta, utilizando cuestiones relacionadas con el desarrollo como el comercio y la infraestructura vial o con los programas de salud transfronterizos para respaldar un aumento gradual de la confianza. Otra manera de alentar la cooperación transfronteriza al desarrollo es el establecimiento de disposiciones financieras especiales para el acceso de las regiones frágiles y sin litoral a los mercados, como han convenido recientemente las estructuras de gobierno del Banco Mundial.
- **Capacidad administrativa regional compartida.** La puesta en común de las capacidades administrativas subregionales puede permitir a los Estados desarrollar capacidades institucionales que no podrían conseguir por su propia cuenta. Hay ya ejemplos ilustrativos de tribunales compartidos en el Caribe y de capacidad compartida de la banca central en África occidental<sup>97</sup>. Si bien estas iniciativas requieren tiempo, complementan las difíciles transformaciones institucionales nacionales y merecen asistencia de las instituciones regionales e internacionales de desarrollo.

En vez de estos planteamientos algo incrementales de las iniciativas transfronterizas específicas, los donantes podrían tomar una decisión más ambiciosa y financiar planteamientos regionales. El principio de tal iniciativa sería aprovechar los conocimientos políticos locales y la legitimidad de las instituciones regionales, en combinación con la capacidad técnica y financiera de los organismos mundiales. Este esfuerzo, llevado a cabo a través de instituciones regionales en colaboración con organismos mundiales, podría adoptar las enseñanzas de las iniciativas que han conseguido ya mancomunar la capacidad regional. Asimismo, po-

dría aprovechar también las enseñanzas de las actuales iniciativas de cooperación transfronteriza, como la subregión del Gran Mekong<sup>98</sup>, las iniciativas de África occidental sobre el tráfico ilícito y la integración económica<sup>99</sup> y los programas de la Unión Europea<sup>100</sup> para las regiones fronterizas anteriormente afectadas por conflictos. Finalmente, respaldaría iniciativas políticas de las instituciones regionales (como el Programa Fronterizo de la Unión Africana<sup>101</sup> y las iniciativas subregionales de la ASEAN)<sup>102</sup> con aportaciones financieras y técnicas de los asociados de todo el mundo.

Se necesitan también más investigaciones para rastrear los efectos del cambio climático en las condiciones atmosféricas, la disponibilidad de tierra y los precios de los alimentos, factores todos ellos que pueden repercutir a su vez en el riesgo de conflictos. Las investigaciones actuales no parecen indicar que el cambio climático sea por sí solo un factor de conflicto, quizá con la excepción de los casos en que el rápido deterioro de la disponibilidad de agua se combina con tensiones ya existentes e instituciones débiles. Pero una serie de problemas mutuamente relacionados —cambio de las pautas mundiales de consumo de energía y escasez de recursos, creciente demanda de importaciones de alimentos (que requieren insumos de tierra, agua y energía) y reorientación de la tierra como medida de adaptación al cambio climático— ejercen cada vez mayor presión sobre los Estados frágiles. Estos problemas merecen nuevas investigaciones y consideración en la formulación de políticas.

#### **Vía 4: Movilizar apoyo de los países de ingreso bajo, mediano y alto y de las instituciones mundiales y regionales para tener en cuenta los cambios registrados en el panorama de las políticas y la asistencia internacionales**

El panorama de la asistencia internacional en los países frágiles y afectados por la violencia ha cambiado en los 20 últimos años, debido a que los países de ingreso mediano con historial de apoyo solidario han intervenido más en la ayuda y en las políticas. Varias instituciones regionales están interviniendo también más en las cuestiones de la seguridad y el desarrollo. No obstante, los debates sobre los conflictos y la violencia en el mundo, las normas de liderazgo responsable para darle respuesta y la forma de la asistencia internacional han obedecido más a impulsos procedentes del Norte

que del Sur. El Diálogo internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado se ha creado con el fin de corregir esa deficiencia.

El equipo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2011* ha realizado también amplias consultas con países afectados por la violencia, autoridades regionales encargadas de la formulación de políticas e instituciones regionales, así como con los donantes tradicionales. Pudo comprobar que hay acuerdo en muchos aspectos, por ejemplo, la importancia dada al fortalecimiento institucional y al buen gobierno así como a la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo, pero también hay diferencias. Como se ha descrito antes, hay desacuerdo, por ejemplo, al determinar qué se puede esperar realmente sobre la posibilidad de un liderazgo nacional responsable como medio de mejorar la gestión de gobierno, y sobre el marco cronológico más indicado o sobre la importancia relativa de las “formas” y las “funciones” del buen gobierno. La aplicación de un doble rasero ha sido también una de las críticas formuladas por los interlocutores del informe, que insinuaron que países y organizaciones donantes que han tenido sus propios problemas de gobierno interno deberían dar mayores muestras de humildad al considerar los problemas de los Estados en desarrollo frágiles. Los países desarrollados no están libres de corrupción, soborno, abusos de los derechos humanos o deficiencias en la contabilidad de las finanzas públicas. Por ello, la aplicación eficaz de normas de buen gobierno es también un desafío para los países avanzados, especialmente cuando la comunidad internacional ha desempeñado una función de gobierno ejecutivo o de seguridad en las zonas afectadas por la violencia.

La falta de apoyo concertado a las normas de liderazgo responsable es motivo de preocupación, ya que el progreso de las normas mundiales es imprescindible para reducir el riesgo de violencia. Las normas regionales y mundiales, así como los mecanismos de reconocimiento y sanción en aspectos como la constitucionalidad, los derechos humanos y la corrupción han ofrecido apoyo e incentivos a los reformadores nacionales, en particular cuando la capacidad del sistema interno para ofrecer recompensas y exigir la rendición de cuentas es débil. Por ejemplo, la Declaración de Lomé de 2000, que estableció normas africanas y un mecanismo de respuesta regional a los cambios anticonstitucionales de Gobierno, ha estado asociada con una reducción de los golpes de Estado, que bajaron de 15 en los años

noventa a cinco en el decenio siguiente<sup>103</sup>; y, a pesar del aumento de los golpes de Estado en los cinco últimos años, la intervención continental para restablecer el gobierno constitucional ha sido siempre firme.

Algunas intervenciones modestas podrían intensificar la colaboración entre los países de ingreso alto, mediano y bajo en los problemas compartidos de la violencia y el desarrollo, a escala tanto mundial como local, por los siguientes medios:

- **Intensificar los intercambios sur-sur y sur-norte.** Los intercambios sur-sur tienen enormes posibilidades de ofrecer enseñanzas pertinentes en contextos frágiles y afectados por la violencia<sup>104</sup>. Los países de ingreso bajo y mediano que han tenido recientemente sus propias experiencias de transición tienen mucho que ofrecer a sus contrapartes, como se pone de manifiesto en este informe: los países de América Latina aportan sus experiencias sobre la prevención de la violencia urbana y las reformas de la seguridad de la justicia, China sobre la creación de empleo, India sobre las obras públicas y las prácticas democráticas, y los países de Asia sudoriental y de África sobre el desarrollo impulsado por la comunidad en las zonas conflictivas. Los intercambios sur-norte son también importantes. Si bien las capacidades institucionales son diferentes, muchos países, provincias y ciudades del Norte y del Sur se encuentran con factores de estrés semejantes. Los enfoques programáticos, como la mejora del tráfico, la reintegración de los antiguos miembros de bandas de delincuentes y los jóvenes marginados y el fomento de la tolerancia y los vínculos sociales entre las comunidades étnicas religiosamente divididas, ofrecerán enseñanzas de interés para otros. Estos intercambios permitirían comprender mejor que los desafíos de la violencia no son exclusivos de los países en desarrollo y que estos no son los únicos que se esfuerzan por encontrar soluciones.
- **Armonizar mejor la asistencia internacional con las iniciativas regionales de gestión de gobierno.** Cuando las instituciones regionales toman la iniciativa, como en el caso de la Unión Africana sobre la constitucionalidad o de la ASEAN en algunas situaciones de conflicto y de desastres naturales (inciso 8), tienen una gran ventaja comparativa para atraer a sus Estados miembros. El

posible poder de convocatoria de las instituciones regionales fue ampliamente reconocido en las consultas del *Informe sobre el desarrollo mundial 2011* por interlocutores de países de ingreso alto, mediano y bajo. El apoyo a las plataformas regionales para examinar la aplicación de normas de gobierno es una manera eficaz de lograr una mayor identificación. La adopción de estructuras más claras para examinar las respuestas a las mejoras o retrocesos importantes de la gestión de gobierno (como los golpes de Estado) entre agentes bilaterales o multilaterales ayudaría también a mejorar el intercambio de información y el potencial de respuesta coordinada, sin crear obligaciones vinculantes inaceptables para los agentes internacionales<sup>105</sup>.

- **Ampliar las iniciativas para reconocer el liderazgo responsable.** Si bien siempre hay un lugar para la crítica franca y transparente, los planteamientos del Norte que, en contextos frágiles, parecen centrarse desproporcionadamente en la crítica pueden provocar divisiones. Iniciativas como el Premio Ibrahim para los logros en el liderazgo africano podrían emularse para reconocer a los líderes en diferentes funciones (por ejemplo, ministros que han conseguido un impacto duradero en la lucha contra la corrupción o dirigentes militares que logran reformar el sector de la seguridad). Las iniciativas con intervención de varias partes, como la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas, podrían examinar la posibilidad de adoptar disposiciones que reconozcan líderes individuales o equipos de líderes que han mejorado la transparencia de los ingresos y los gastos, sea en el Gobierno, en la sociedad civil o en las empresas.

Las expectativas mejor orientadas y más realistas sobre el marco cronológico para las mejoras de la gestión de gobierno ayudarían también a salvar las diferencias en las perspectivas entre los países que reciben asistencia internacional, sus asociados internacionales de ingreso mediano y alto y las instituciones mundiales y regionales. Esto reviste particular importancia habida cuenta de las recientes protestas sociales que demuestran el fuerte descontento y las grandes expectativas sobre el cambio de gestión de gobierno, que no fueron captadas por los análisis habituales sobre la seguridad y los

avances del desarrollo. Se necesitan indicadores que permitan determinar si los países van camino de introducir mejoras institucionales y de gobierno con los marcos cronológicos generacionales realistas que han conseguido los reformadores más rápidos, y cómo ven los ciudadanos las tendencias de la legitimidad y desempeño de las instituciones nacionales en los ámbitos de la seguridad política y el desarrollo. Los indicadores presentados en el inciso 4 son, como indica Louise Arbour (inciso 8), un procedimiento sencillo para comparar el estancamiento o el deterioro del progreso. Es también importante conseguir que dichos indicadores midan los resultados y no solo la forma de las instituciones (leyes aprobadas, comisiones contra la corrupción constituidas) con el fin de garantizar que alienten, en vez de frenar, las acciones innovadoras y que contribuyan a fomentar el aprendizaje en las instituciones de los países de ingreso bajo, mediano y alto. La Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, que agrupa a Estados frágiles, donantes, países que aportan contingentes y órganos regionales, tiene un potencial no aprovechado de asesoramiento sobre el seguimiento más indicado de los progresos y los riesgos, y sobre la preparación de calendarios realistas para la transformación de la gestión de gobierno.

Al comienzo de este panorama general, nos preguntábamos cómo pueden coexistir en el mundo de hoy la piratería de Somalia, la violencia constante de Afganistán, las nuevas amenazas del tráfico de drogas en el continente americano y los conflictos surgidos de las protestas sociales en el norte de África. En pocas palabras se puede responder diciendo que esta violencia no puede frenarse con soluciones a corto plazo que no generen instituciones capaces de ofrecer a las personas una manera de participar en la seguridad, en la justicia y en las perspectivas económicas. Las sociedades no pueden transformarse desde el exterior, ni de la noche a la mañana. Pero el progreso es posible, si hay un esfuerzo coherente y concertado de los dirigentes nacionales y sus asociados internacionales a fin de reforzar las instituciones locales, nacionales y mundiales que contribuyen a respaldar la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo.

Todas las recomendaciones de este informe implican el concepto de riesgo mundial compartido. Los riesgos están evolucionando, debido a las nuevas amenazas a la estabilidad resultantes

## REFLEXIONES DE MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 2011

### INCISO 8: *Iniciativas y normas regionales*

#### Experiencia de la ASEAN en materia de prevención de la crisis y recuperación

Surin Pitsuwan, Secretario General de la ASEAN; *miembro del Consejo Consultivo del IDM*

Son muchos los conflictos todavía no resueltos en el panorama de la ASEAN. Aun así, la región puede presentar sus propias experiencias de mediación y resolución de conflictos. La ASEAN ha desempeñado un papel importante en algunas iniciativas. La Troika de la ASEAN en el conflicto de Camboya de 1997-99, la operación de mantenimiento de la paz de Timor-Leste de 1999 en adelante, la Reconciliación de Aceh de 2005 y la catástrofe del ciclón Narciso en Myanmar de mayo de 2008 fueron ejemplos de mediación y, posteriormente, resolución en los que las regiones y algunos Estados miembros de la ASEAN han realizado valiosas contribuciones y extraído enseñanzas del proceso. En todos los casos ha sido una experiencia semejante a la de reunir las piezas de un rompecabezas diplomático, tejer un tapiz de la paz o improvisar la modalidad y las pautas más indicadas a partir de los materiales disponibles.

Una enseñanza importante para nosotros es que nuestras estructuras de la ASEAN pueden ejercer una importante función de convocatoria política cuando existan sensibilidades con respecto a los Estados miembros. Hubo un alto nivel de confianza mutua entre Indonesia y los Estados de la ASEAN participantes en la operación de Timor-Leste. Conseguimos sortear el rígido principio de la "no injerencia" ofreciendo contingentes bajo un mando conjunto con un dirigente militar "de la ASEAN", que desempeñó un activo papel de liderazgo. E Indonesia facilitó las cosas a todos los asociados de la ASEAN invitándoles a participar. En Myanmar, la ASEAN desempeñó un papel central en el diálogo con el Gobierno después del ciclón Narciso, y ayudó a que la ayuda internacional pudiera llegar a las zonas afectadas, donde más de 130 000 hombres, mujeres y niños habían muerto y muchos más deberían hacer frente a una situación traumática.

Una segunda enseñanza es que podemos encontrar combinaciones útiles de capacidad entre nuestros conocimientos

locales y la capacidad de convocatoria política y las capacidades técnicas de otros asociados. Nuestra labor en apoyo de la recuperación después del ciclón Narciso estuvo respaldada por equipos técnicos del Banco Mundial, y actuó en asociación con las Naciones Unidas. En la misión de seguimiento de Aceh colaboramos con colegas de la Unión Europea que aportaron valiosos conocimientos técnicos.

La tercera enseñanza es que cuantas más operaciones de este tipo podamos llevar a cabo, más aumentará nuestra capacidad. En Timor-Leste, largos años de capacitación y ejercicios militares conjuntos entre Filipinas, la República de Corea y Tailandia, respaldados por asociados de fuera de la región como los Estados Unidos, dieron resultados positivos. Los contingentes sobre el terreno pudieron comunicarse, cooperar y llevar a cabo puntualmente operaciones conjuntas, pero sus experiencias en Timor-Leste incrementaron también su capacidad. En Myanmar, la labor de la ASEAN obligó a contar con personal de muchos de los Estados miembros, como Indonesia, Singapur y Tailandia, que tienen amplia experiencia de gestión de actividades de recuperación después de desastres, y a fortalecer la capacidad dentro de nuestra Secretaría. Estas experiencias, relacionadas con programas a largo plazo de fortalecimiento de la capacidad en colaboración con algunos de nuestros donantes asociados, nos permiten estar mejor preparados para hacer frente a nuevos desafíos en el futuro. Los resultados acumulados de estos esfuerzos de gestión de los conflictos políticos y de alivio de desastres naturales han ayudado a la ASEAN a aumentar la capacidad de coordinar nuestras estrategias de cooperación para el desarrollo. Hemos aprendido a contener situaciones esporádicas de violencia y tensión en la región y a evitar que frustren nuestros esfuerzos en favor del desarrollo comunitario encaminados a conseguir la seguridad común y la prosperidad sostenible para nuestro pueblo.

de la delincuencia organizada y de la inestabilidad económica mundial. El panorama de las relaciones de poder internacionales está también cambiando, a medida que los países de ingreso bajo y mediano consiguen una mayor influencia económica mundial y realizan una mayor aportación a la formulación de políticas de alcance universal. Este cambio requiere una revisión fundamental de los planteamientos de los agentes internacionales para gestionar los riesgos mundiales en forma colectiva, y como asociados en pie de igualdad. El cambio real requiere una justificación

convinciente. Pero existe una doble justificación: la fragilidad y la violencia son grandes obstáculos para el desarrollo, y no se limitan ya a las zonas pobres y remotas ni a las grandes ciudades. En este decenio hemos asistido a una penetración creciente de la inestabilidad en la vida mundial, a través del terrorismo, el aumento del comercio de drogas, impactos en los precios de los productos básicos y el número creciente de refugiados con movilidad internacional. Por ello, la tarea de acabar con estos ciclos de violencia repetida es un desafío común que requiere una intervención urgente.

## REFLEXIONES DE MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 2011

### Reafirmación del consenso sobre las normas internacionales: Función de las organizaciones regionales

**Louise Arbour**, Presidenta, International Crisis Group; ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; *miembro del Consejo Consultivo del IDM*

Independientemente de que estén basadas en valores universales, como el carácter sacrosanto de la vida humana, o en normas jurídicas internacionales, hay algunas normas universalmente aceptadas, reflejadas en la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales.

Estas normas no son de aplicación automática y, dado que incluyen el derecho a la diversidad cultural, su interpretación debe reflejar la diversidad local, nacional y regional. La resistencia a la exportación de los "valores occidentales" podría ser solo el rechazo de una forma ajena de expresar una norma particular, más que el rechazo de la norma misma.

Las instituciones regionales pueden salvar la distancia entre las normas universales y las costumbres locales. Estas costumbres o prácticas deben atenerse, en principio, a los principios internacionales básicos que son la base de la cohesión de la comunidad internacional. De lo contrario, la diversidad cultural puede simplemente desplazar al marco internacional, o echarlo por tierra.

En el sector de la justicia, por ejemplo, la uniformidad de los modelos y procedimientos institucionales puede ocultar las diferencias radicales en el ejercicio práctico de la justicia. Pero la solución de conflictos basada en principios de equidad, imparcialidad, transparencia, integridad, compasión y, en definitiva, rendición de cuentas puede adoptar numerosas formas.

En su asistencia al desarrollo, los agentes internacionales deben resistirse a exportar la forma más que la sustancia y aceptar la regionalización de las normas de manera que se fomente, y no se merme, su verdadero carácter universal. En ese mismo sentido, los agentes regionales deben traducir, de forma culturalmente pertinente, las normas internacionales y rechazar las prácticas incompatibles con ellas.

Y todos deben reconocer que los criterios establecidos en las normas universales son aspiraciones. La medición del desempeño debe reflejar el progreso, estancamiento o regresión, en un determinado país, en el camino hacia un ideal común y universal.

### Notas

1. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2011* se entiende por violencia organizada el uso o amenaza de uso de la fuerza física por determinados grupos. En ella se incluyen las intervenciones estatales contra otros Estados o contra la población civil, las guerras civiles, la violencia electoral entre bandos opuestos, los conflictos comunitarios en torno a identidades colectivas de carácter regional, étnico, religioso o de otra índole o intereses económicos enfrentados, la violencia de bandas y la criminalidad organizada así como los movimientos armados no estatales internacionales con objetivos ideológicos. Aunque es ciertamente un tema importante para el desarrollo, no se incluye aquí la violencia doméstica o interpersonal. En ocasiones se utilizan los términos *violencia* o *conflicto* como forma abreviada para hacer referencia a la *violencia organizada*, entendida en ese sentido. Muchos países consideran que algunas formas de violencia, como los ataques terroristas perpetrados por movimientos armados no estatales, son competencia del derecho penal.
2. Base de datos sobre conflictos armados del Programa de Datos sobre Conflictos Armados de la Universidad de Uppsala y el Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz (UCDP/PRIO) (Harbom y Wallensteen, 2010; Lacina y Gleditsch, 2005); Sundberg, 2008; Gleditsch y Ward, 1999; Human Security Report Project, de próxima aparición; Gleditsch y otros, 2002.
3. Países afectados por la fragilidad, los conflictos y la violencia son los que tienen 1) tasas de homicidio de más de 10 por 100 000 habitantes al año; 2) grandes conflictos civiles (más de 1000 caídos en combate por año); 3) misiones de mantenimiento o fortalecimiento de la paz con mandatos regionales o de las Naciones Unidas, y 4) países de ingreso bajo con niveles institucionales en 2006-09 menores que 3,2 de acuerdo con la evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial, correlacionados con riesgos elevados de violencia y conflicto. Véase base de datos sobre conflictos armados del Programa de Datos sobre Conflictos Armados de la Universidad de Uppsala y el Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz (UCDP/PRIO) (Lacina y Gleditsch, 2005; Harbom y Wallensteen, 2010); Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, 2010b; PNUD, 2010c; Banco Mundial, 2010e.

4. Puede verse un análisis de las tendencias del estallido y terminación de la guerra civil en Hewitt, Wilkenfeld y Gurr, 2010; Sambanis, 2004; Elbadawi, Hegre y Milante, 2008; Collier y otros, 2003.
5. Demombynes, 2010; UNODC, 2010a.
6. Leslie, 2010; Harriott, 2004 y 2008; International Crisis Group, 2008b; Ashforth, 2009.
7. Bayer y Rupert, 2004; Baker y otros, 2002, comprobaron que el efecto de los conflictos es equivalente a un obstáculo arancelario del 33%. Puede encontrarse un examen actualizado de la metodología para determinar los efectos del conflicto en el crecimiento y la teoría y un nuevo análisis basados en los vecinos primarios y secundarios en De Groot, 2010; Murdoch y Sandler, 2002; Bayer y Rupert, 2004.
8. U.S. Committee for Refugees and Immigrants, 2009; Internal Displacement Monitoring Centre, 2008.
9. Gómez y Christensen, 2010. Harild y Christensen, 2010.
10. Global Terrorism Database, 2010; National Counter Terrorism Center, 2010; cálculos del equipo del *IDM*.
11. Gaibulloev y Sandler, 2008.
12. Davies, Von Kedy y Drennan, 2005.
13. Cálculos del equipo del *IDM*, basados en el precio FOB de contado del crudo Brent de Europa (dólares por barril), informado por la Administración de Información de Energía de los Estados Unidos, 2011.
14. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010b.
15. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010b.
16. Hanson, 2010; Bowden, 2010.
17. Banco Mundial, 2010d.
18. Cálculos del equipo del *IDM* basados en datos sobre la pobreza de Chen, Ravallion y Sangraula, 2008 (disponibles en POVCALNET [<http://iresearch.worldbank.org>]).
19. Narayan y Petesch, 2010.
20. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2006.
21. Puede encontrarse un examen general de los costos de los conflictos y la violencia en Skaperdas y otros, 2009. Véanse las estimaciones de los costos económicos asociados con los conflictos en Hoeffler, Von Billerbeck e Ijaz, 2010; Collier y Hoeffler, 1998; Cerra y Saxena, 2008; Collier, Chauvet y Hegre, 2007; Riascos y Vargas, 2004; PNUD, 2006.
22. Martin, Mayer y Thoenig, 2008.
23. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2004; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2002; Anderlini, 2010a.
24. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995; Women's Refugee Commission, 2009; UNICEF, 2004.
25. American Psychological Association, 1996; Dahlberg, 1998; Verdú y otros, 2008.
26. Cálculos del equipo del *IDM*.
27. Las teorías sobre las causas de los conflictos se examinan en el capítulo 2 del texto principal. Entre las obras allí consideradas, cabe recomendar las siguientes: Gurr, 1970; Hirshleifer, 1995; Skaperdas, 1996; Grossman, 1991; Fearon, 1995; Collier y Hoeffler, 2004; Satyanath, Miguel y Sergenti, 2004; Blattman y Miguel, 2010; Keefer, 2008; Besley y Persson, 2009, 2010; Toft, 2003; Murshed y Tadjoeeddin, 2007; Arnson y Zartman, 2005. Los vínculos entre la dinámica política, económica y de seguridad también se reconocen en el círculo de políticas. Véase Zoellick, 2010b.
28. Sobre la relación entre desigualdad de ingresos y riesgo de guerra civil véase Fearon, 2010a. Sobre la relación entre desigualdad de ingresos y violencia criminal véase Loayza, Fajnzylber, y Lederman, 2002a y 2002b; Messner, Raffalovich y Shrock, 2002.
29. Fearon, 2010b; Bøås, Tiltnes y Flatø, 2010; Neumayer, 2003; Loayza, Fajnzylber y Lederman, 2002a y 2002b; Messner, Raffalovich y Shrock, 2002; cálculos del equipo del *IDM*.
30. Stewart, 2010.
31. Satyanath, Miguel y Sergenti, 2004.
32. Sobre la relación entre debilidad institucional y conflictos violentos véanse Fearon, 2010a, 2010b; Johnston, 2010; Walter, 2010.
33. Además hay factores estructurales incrementales que aumentan el riesgo de conflicto. Entre ellos se encuentran las características físicas del terreno que facilitan los movimientos de los rebeldes. Estas no provocan la guerra, en el sentido habitual de la palabra, simplemente la hacen más posible. Se ha comprobado que el terreno montañoso aumenta los riesgos, lo que hace más viable la rebelión. Los vecinos también cuentan: la proximidad a otras guerras o países con altas tasas

- de crímenes violentos y tráfico ilícito tiene efectos negativos, mientras que la pertenencia a una zona en paz tiene efectos positivos. Véanse Buhaug y Gleditsch, 2008; Gleditsch y Ward, 2000; Salehyan y Gleditsch, 2006; Goldstone, 2010. Sobre los efectos de los países limítrofes en las guerras civiles, véanse Hegre y Sambanis, 2006, y Gleditsch, 2007.
34. McNeish, 2010; Ross, 2003.
  35. Basado en publicaciones recientes, en particular North, Wallis y Weingast, 2009; Dobbins y otros, 2007; Fukuyama, 2004; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001, 2005, 2006. Este aprendizaje se refleja también en documentos normativos recientes: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2010a; 2010g y 2011.
  36. Según la definición de este *IDM* las instituciones son “reglas del juego”, tanto oficiales como oficiosas, entre las que se incluyen las normas oficiales, las leyes escritas, las organizaciones, las normas de comportamiento informales y las creencias compartidas (y las estructuras organizativas que permiten aplicar y exigir el cumplimiento de esas normas: organizaciones tanto estatales como no estatales). Las instituciones configuran los intereses, incentivos y comportamientos que pueden impulsar la violencia. A diferencia de los pactos minoritarios, las instituciones son impersonales: siguen funcionando independientemente de la presencia de líderes concretos y, por lo tanto, ofrecen mayor garantía de capacidad de resistencia frente a la violencia. Las instituciones funcionan en todos los niveles de la sociedad: local, nacional, regional y mundial.
  37. Fearon, 2010a y 2010b; Walter, 2010.
  38. Arboleda, 2010; consultas del equipo del *IDM* con funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y personal de seguridad en Colombia, 2010.
  39. Gambino, 2010.
  40. Una reunión de 2010 de delegados anglófonos y francófonos convocada en Kenya por el PNUD acuñó la expresión “capacidades basadas en la colaboración” y posteriormente definió las instituciones pertinentes para la prevención y recuperación de la violencia como “redes dinámicas de estructuras, mecanismos, recursos, valores y aptitudes interdependientes que, a través del diálogo y la consulta, contribuyen a la prevención de los conflictos y al mantenimiento de la paz en una sociedad”. UN Interagency Framework for Coordination on Preventive Action, 2010, 1.
  41. Barron y otros, 2010.
  42. Banco Mundial, 2010m; Buhaug y Urdal, 2010.
  43. Véase Schneider, Buehn y Montenegro, 2010. Los datos sobre las protestas por falta de alimentos están tomados de informaciones de la prensa; los datos relativos a la gestión de gobierno proceden de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010a.
  44. Menkhous, 2006 y 2010.
  45. Sobre el papel de las instituciones en el crecimiento económico y el desarrollo, véase Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005. Véase también Zoellick, 2010b.
  46. North, Wallis y Weingast, 2009.
  47. Sobre el impacto del colonialismo en el desarrollo de las instituciones modernas en los países colonizados véase Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001.
  48. Special Inspector General for Iraq Reconstruction, 2009.
  49. Según Margaret Levi, “la confianza es, de hecho, una palabra que abarca diversos fenómenos que permiten a las personas asumir riesgos en sus relaciones con otros, resolver problemas de acción de alcance colectivo o actuar en contra de lo que se suele entender como interés propio”. Además, Levi observa que “lo que está en juego es una *iniciativa de cooperación*, lo que implica que la persona que confía posee una convicción razonable de que su confianza justificada conseguirá resultados positivos y está dispuesta a actuar de acuerdo con esta convicción” (Braithwaite y Levi, 1998, 78).
  50. Pritchett y De Weijer, 2010.
  51. La relación entre seguridad y desarrollo ha sido objeto de debate en el marco del concepto de seguridad humana, que engloba la ausencia de temor y de necesidad y la libertad para vivir dignamente. Al reconocer el papel central de la seguridad y la prosperidad de las personas, la seguridad humana debe abordar una gran variedad de amenazas, fruto de la pobreza y la violencia y de sus interacciones. En el presente informe se reconoce la importancia de la seguridad humana y de su interés en colocar a las personas en el centro de atención, pero se utiliza con mayor frecuencia el término “seguridad ciudadana” para hacer más hincapié en la ausencia de violencia física y de temor a la violencia. Con ello se pretende complementar el debate sobre el aspecto de ausencia de temor en el concepto de seguridad humana. Sobre la base del informe de 2003 de la Comisión Internacional sobre la Seguridad Humana, la importancia de la seguridad humana fue reconocida en la Resolución de 2005 de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobada en la Cumbre Mundial de

- 2005—, en el informe de 2009 y en la resolución de 2010 de dicha asamblea, así como en otros foros, como el Consejo de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, el G-8, y el Foro Económico Mundial. Véase Comisión Internacional sobre la Seguridad Humana 2003; Asamblea General de las Naciones Unidas 2005b, 2009b y 2010.
52. En la terminología de la mediación, por fomento de la confianza se entiende el establecimiento de una relación de confianza entre adversarios; en un contexto financiero, sería la confianza de los agentes de mercado en que el Gobierno está adoptando políticas razonables y será capaz de ponerlas en práctica. En el *IDM* se define como la confianza entre grupos de ciudadanos que han estado divididos por la violencia, sea entre los ciudadanos y el Estado o entre el Estado y otras partes interesadas (vecinos, socios internacionales, inversionistas) cuyo apoyo político, conductual o financiero se necesita para conseguir un resultado positivo.
  53. Sobre el fomento de la confianza y el cambio de expectativas, véase Hoff y Stiglitz, 2008.
  54. Bedeski, 1994; Cumings, 2005; Kang, 2002; Chang y Lee, 2006.
  55. Véanse Stedman, 1996; Nilsson y Jarstad, 2008. Sobre los arreglos entre minorías selectas, los acuerdos políticos y la inclusión, véase Di John y Putzel, 2009.
  56. Anderlini, 2000.
  57. Banco Mundial, 2008f y 2009d; Ministerio de Medio Ambiente de la República Libanesa, 1999.
  58. Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, 2010.
  59. Sobre la reforma agraria japonesa véase Kawagoe, 1999. Sobre la reforma agraria de Corea véase Shin, 2006.
  60. Braud y Grevi, 2005.
  61. El Programa de Asistencia en materia de Gobierno y Gestión Económica, introducido durante los preparativos de las elecciones de 2005 en Liberia, prevé una autoridad “de doble mando” en las esferas de la generación y gasto de ingresos. El programa, administrado conjuntamente por el Gobierno y la comunidad internacional, tenía el objetivo específico de convencer a la población y a los donantes escépticos de que no habría más saqueos y corrupción y de que los servicios se prestarían en forma fiable. Dwan y Bailey, 2006; Government of the Republic of Liberia Executive Mansion, 2009.
  62. Para combatir la corrupción y la delincuencia, Guatemala creó la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), mediante un acuerdo con las Naciones Unidas en 2007. Su mandato consiste en “apoyar, fortalecer y brindar asistencia a las instituciones del Estado de Guatemala responsables de la investigación y persecución penal de los delitos supuestamente cometidos por los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad”. Véase Naciones Unidas, 2006a.
  63. Sobre el Programa de Solidaridad Nacional de Afganistán véanse Beath y otros, 2010; Ashe y Parrott, 2001; UN Assistance Mission in Afghanistan y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010. Sobre los programas multisectoriales de prevención de la violencia de América Latina véanse Alvarado y Abizanda, 2010; Beato, 2005; Fabio, 2007; Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2005; Duailibi y otros, 2007; Peixoto, Andrade y Azevedo, 2007; Guerrero, 2006; Llorente y Rivas, 2005; Formisano, 2002.
  64. Sobre India véanse Ministerio de Desarrollo Rural de la República de la India 2005 y 2010; sobre Indonesia, Barron, 2010; Guggenheim, 2011; sobre Kosovo, GRYGIEL, 2007, e Institute for State Effectiveness, 2007; sobre Rwanda, Boudreaux, 2010.
  65. Sobre Nicaragua véanse Bastick, Grimm y Kunz, 2007; sobre Nepal, Ashe y Parrott, 2001.
  66. Sobre Liberia, véase Blundell, 2010; sobre Mozambique, Crown Agents, 2007.
  67. Sobre los programas de salud de Timor-Leste véanse AusAID, 2009; Rohland y Cliffe, 2002; Baird, 2010.
  68. Messick, 2011.
  69. Giovine y otros, 2010.
  70. Guerrero, 2006; Mason, 2003; Presidencia de la República de Colombia, 2010.
  71. Ashraf Ghani y Clare Lockhart, en *Fixing Failed States*, analizan la cuestión del establecimiento de la legitimidad y el cierre de la brecha de soberanía en los Estados frágiles y afectados por conflictos desde la perspectiva del “doble pacto”. Este abarca “la red de derechos y obligaciones en que se basa la pretensión de soberanía del Estado...” y hace referencia, en primer lugar, al “pacto ... entre un Estado y sus ciudadanos ... plasmado en un conjunto de normas” y, en segundo lugar, “entre un Estado y la comunidad internacional de garantizar el cumplimiento de las normas internacionales de rendición de cuentas y transparencia”. Ghani y Lockhart, 2008, 8.
  72. Agoglia, Dziedzic y Sotirin, 2008.
  73. Consulta del *IDM* con importantes negociadores de la alianza del Congreso Nacional Africano y el Partido Nacional en Sudáfrica, 2010.
  74. Barron y otros, 2010.

75. Consulta realizada en Haití por el equipo del *IDM*, 2010; Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, 2010a.
76. Sobre Sudáfrica, véanse Kambuwa y Wallis 2002; consulta del *IDM* con importantes negociadores de la alianza del Congreso Nacional Africano y el Partido Nacional en Sudáfrica, 2010. Sobre Pakistán: Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo, 2010.
77. Consulta del equipo del *IDM* con funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y personal de seguridad en Colombia, 2010.
78. En esos instrumentos se incluyen la Dependencia de Mediación del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, la capacidad de mediación de la Unión Africana y otras instituciones regionales y la mediación por una segunda vía, como el Centro para el Diálogo Humanitario.
79. Ojuelo, 2007; Odendaal, 2010; Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (UNDP), 2010a.
80. La Iniciativa de Gestión de Crisis es una organización finlandesa sin fines de lucro que trata de resolver conflictos y lograr una paz sostenible. En 2005, el presidente de la iniciativa, el ex presidente de Finlandia Ahtisaari, promovió un acuerdo de paz entre el Gobierno de la República de Indonesia y el Movimiento de Liberación de Aceh, en Indonesia. Véase Iniciativa de Gestión de Crisis, 2011.
81. Sobre las “misiones integradas” de las Naciones Unidas, véase Eide y otros, 2005. Sobre “la totalidad del Gobierno”, véanse Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE-CAD), 2006; DFID 2009 y 2010. Sobre “la totalidad del sistema”, véase OCDE-CAD, 2007a. Sobre los instrumentos regionales, véanse Unión Africana, 2006 y 2007b.
82. Stewart y Brown, 2007.
83. OCDE-CAD, 2008.
84. OCDE-CAD, 2010a.
85. Un estudio reciente examinó el costo que representa para los países la inestabilidad de la ayuda, que se traduce a su vez en inestabilidad de los ingresos públicos y los programas de desarrollo. La pérdida de eficiencia como consecuencia de la inestabilidad de la asistencia oficial para el desarrollo neta fue más del doble en los Estados débiles que en los Estados fuertes, a saber, del 2,5% frente al 1,2% del PIB (véase Kharas, 2008).
86. Por su misma naturaleza, el tráfico ilícito es de alcance regional y mundial, y produce efectos derivados en los países productores, de tránsito y de consumo. Las medidas de Colombia contra los cárteles de la droga repercuten en América Central, en México y hasta en África occidental. El reciente debate sobre la legalización de las drogas en California puede tener repercusiones en los países productores. Se dan efectos semejantes con otros productos: la limitación de la extracción maderera en un país puede aumentar la demanda en otros que no tienen políticas semejantes, lo que hace que aumente la vulnerabilidad a la corrupción y la violencia.
87. El Proceso de Kimberley es una iniciativa llevada a cabo conjuntamente por grupos de la sociedad civil, la industria y los Gobiernos con el fin de poner coto a la corriente de “diamantes de zonas en conflicto” utilizados para fomentar las rebeliones en países como la República Democrática del Congo. El proceso tiene su propio plan de certificación de diamantes, que impone numerosos requisitos para sus 49 miembros (que representan a 75 países) con el fin de evitar que los diamantes en bruto exportados se utilicen para financiar la violencia. Véase Proceso de Kimberley, 2010.
88. OCDE-CAD, 2010a.
89. Consulta del equipo del *IDM* con el equipo a cargo de Timor-Leste en 2010.
90. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006.
91. El Grupo de los Siete + es un “foro independiente y autónomo de países y regiones frágiles y afectados por conflictos que se han unido para expresar colectivamente su opinión ante todo el mundo”. El grupo se estableció en 2008 e incluye los siguientes países: Afganistán, Burundi, Chad, Côte d'Ivoire, Haití, Liberia, Nepal, las Islas Salomón, República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Sudán meridional y Timor-Leste. Véase Diálogo internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado, 2010.
92. Un ejemplo práctico de este tipo de transición es el de Etiopía en 2005, cuando el Gobierno y los donantes convinieron en pasar del apoyo presupuestario periódico a un programa de transferencias a Gobiernos locales y municipales. En el programa se incluían medidas para garantizar que todas las regiones del país, independientemente de cómo hubieran votado en las elecciones, recibieran apoyo constante del Gobierno central.
93. Véase Garassi, 2010. Sobre Afganistán, véase Atos Consulting, 2009; sobre la Ribera Occidental y Gaza, Banco Mundial, 1999a; sobre Nepal, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010; Gobierno de Nepal, PNUD y Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), 2010.

94. Véase OCDE, 2010i; Scanteam, 2010.
95. Gelb, 2010.
96. Messick, 2011.
97. Véanse Favaro, 2008 y 2010.
98. Los países de la subregión del Gran Mekong (Camboya, China, la República Democrática Popular Lao, Myanmar, Tailandia y Viet Nam) han aplicado una amplia serie de proyectos regionales en las esferas del transporte, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, la ordenación ambiental, el desarrollo de los recursos humanos, el turismo, el comercio, la inversión privada y la agricultura. Es un hecho comúnmente reconocido que la subregión ha aumentado el comercio transfronterizo al mismo tiempo que ha reducido los niveles de pobreza y generado intereses compartidos en la estabilidad económica y la paz.
99. La Iniciativa de África occidental es un programa conjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental, el Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Políticos e Interpol para combatir los problemas del tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada y el uso indebido de estupefacientes en África occidental. La iniciativa consta de un conjunto amplio de actividades orientadas al fortalecimiento de la capacidad, de alcance tanto nacional como regional, en las esferas de la observancia de la ley, la medicina forense, la gestión fronteriza, la lucha contra el blanqueo de dinero y el fortalecimiento de las instituciones de justicia penal, como medio de contribuir a las iniciativas de mantenimiento de la paz y la reforma del sector de la seguridad.
100. El concepto de eurrregión comenzó como forma innovadora de cooperación transfronteriza (entre dos o más Estados con una región fronteriza común) a fines de los años cincuenta. Con el fin de estimular la cooperación transfronteriza en los ámbitos de la economía, la sociedad, la cultura y las actividades de esparcimiento, el modelo se fue ampliando y se vio impulsado por la creación de un mercado europeo común y las recientes transiciones democráticas. En la actualidad hay más de un centenar de eurrregiones en Europa y el modelo se ha reproducido recientemente en los territorios de Europa oriental y central. La cooperación no ha estado exenta de problemas en las zonas anteriormente afectadas por conflictos, pero hay ejemplos positivos de programas transfronterizos en materia de desarrollo, dimensiones sociales y seguridad en zonas donde algunas minorías étnicas se encuentran repartidas en varios Estados o donde se ha sufrido el trauma de la guerra interestatal y civil en el pasado. Véanse Greta y Lewandowski, 2010; Otocan, 2010; Consejo de Europa, 1995; Consejo de Europa e Instituto de Sociología Internacional de Gorizia, 2003; Bilcik y otros, 2001.
101. La Unión Africana, consciente de que las fronteras inseguras han tenido que soportar conflictos recurrentes, estableció en 2007 el Programa Fronterizo de la Unión Africana para delimitar y demarcar las zonas fronterizas vulnerables y promover la cooperación y el comercio transfronterizos como instrumento de prevención de conflictos. El programa tiene cuatro componentes. En primer lugar, promueve la demarcación de las fronteras tanto terrestres como marítimas, ya que las fronteras oficialmente demarcadas y reconocidas en África representan menos de la cuarta parte, y es probable que continúen los conflictos con los descubrimientos futuros de petróleo. En segundo lugar, promueve la cooperación transfronteriza para acabar con las actividades delictivas itinerantes. En tercer lugar, respalda los programas transfronterizos de consolidación de la paz. En cuarto lugar, consolida los progresos de la integración económica mediante las comunidades económicas regionales. Su primer proyecto piloto se puso en marcha en las regiones de Sikasso, en Malí, y Bobo Dioulasso, en Burkina Faso, agrupando a agentes locales, privados y públicos con el fin de reforzar la cooperación. Véase Unión Africana, 2007a.
102. La ASEAN ha desempeñado un importante papel de mediación y solución de conflictos en la región de Asia sudoriental. Como ejemplos cabe citar su asistencia en el conflicto de Camboya de 1997-99, la operación de mantenimiento de la paz en Timor-Leste de 1999 en adelante, la Reconciliación de Aceh de 2005 y la intervención con ocasión del ciclón Nargis en Myanmar, en mayo de 2008.
103. Cálculos del equipo del IDM basados en el conjunto de datos presentado en Powell y Thyne (de próxima aparición).
104. De las diferentes formas que ha adoptado la cooperación sur-sur, la más frecuente ha sido la cooperación técnica. Aunque muchos proyectos de cooperación técnica se centran en el desarrollo económico y social, los países del Foro Mundial sobre el Desarrollo Sur-Sur han adquirido también capacidades especializadas en consolidación de la paz después de los conflictos. Como ejemplos cabe citar el apoyo de Sudáfrica para desarrollar las capacidades estructurales del servicio público mediante el aprendizaje entre iguales con Burundi, Rwanda y Sudán meridional. La cooperación entre 45 municipios de El Salvador, Guatemala y Honduras ayuda a gestionar los bienes públicos

regionales, como el agua, en la región del Trifinio. El Banco Africano de Desarrollo cuenta también con un servicio específico para la cooperación sur-sur en los Estados frágiles. Véase también OCDE, 2010e.

105. En los países de África occidental que han experimentado recientemente golpes de Estado, por ejemplo, la opinión de la Unión Africana era que el apoyo de los donantes a los programas sociales y de reducción de la pobreza deberían prolongarse en esos países, pero que el apoyo en mayor escala debería adaptarse para favorecer la vuelta a la constitucionalidad. En la práctica, los donantes estaban divididos entre los que habían suspendido la asistencia por completo y los que la mantenían sin ningún cambio. Consulta del equipo de *IDM* con funcionarios de la Unión Africana en Addis Abeba, 2010.

## Referencias

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91 (5): 1369–401.
- . 2005. "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth." In *Handbook of Economic Growth*, ed. Philippe Aghion and Stephen N. Durlauf. Amsterdam: Elsevier.
- African Union. 2006. "Draft Policy Framework for Post-conflict Reconstruction and Development (PCRD)." African Union, Addis Ababa.
- . 2007a. "Declaration on the African Union Border Programme and its Implementation Modalities as Adopted by the Conference of African Ministers in Charge of Border Issues held in Addis Ababa (Ethiopia)." African Union, Addis Ababa.
- . 2007b. "Framework for Postconflict Reconstruction and Technical and Vocational Education and Training (TVET)." African Union, Addis Ababa.
- Agoglia, John, Michael Dziedzic, and Barbara Sotirin, eds. 2008. *Measuring Progress in Conflict Environments (MPICE): A Metrics Framework*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Alvarado, Nathalie, and Beatriz Abizanda. 2010. "Some Lessons Learnt in Citizen Security by the IADB." Background note for the WDR 2011.
- American Psychological Association. 1996. "Violence and the Family: Report of the American Psychological Association Presidential Task Force on Violence and the Family." American Psychological Association, Washington, DC.
- Anderlini, Sanam. 2000. "Women at the Peace Table: Making a Difference." UN Development Fund for Women, New York.
- Anderlini, Sanam Naraghi. 2010. "Gender Background Paper." Background paper for the WDR 2011.
- Arboleda, Jairo. 2010. "Security and Development in Colombia." Background note for the WDR 2011.
- Aranson, Cynthia J., and I. William Zartman, eds. 2005. *Rethinking the Economics of War: The Intersection of Need, Creed and Greed*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Ashe, Jeffrey, and Lisa Parrott. 2001. "Impact Evaluation: PACT's Women's Empowerment Program in Nepal: A Savings and Literacy Led Alternative to Financial Institution Building." University of Brandeis and Freedom From Hunger, Waltham.
- Ashforth, Adam. 2009. "Ethnic Violence and the Prospects for Democracy in the Aftermath of the 2007 Kenyan Elections." *Public Culture* 21 (1): 9–19.
- Atos Consulting. 2009. "Evaluation of the Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA) Phase IV: Report." Atos Consulting, Paris.
- AusAID. 2009. "Australian Aid to Water Supply and Sanitation Service Delivery in East Timor and Indonesia: Evaluation Report." AusAID, Canberra.
- Baird, Mark. 2010. "Service Delivery in Fragile and Conflict-Affected States." Background paper for the WDR 2011.
- Baker, Paul, Friedrich von Kirchbach, Mondher Mimouni, and Jean-Michel Pasteels. 2002. "Analytical Tools for Enhancing the Participation of Developing Countries in the Multilateral Trading System in the Context of the Doha Development Agenda." *Aussenwirtschaft* 57 (3): 343–69.
- Barron, Patrick. 2010. "Community-Driven Development in Post-conflict and Conflict-Affected Areas." Background note for the WDR 2011.
- Barron, Patrick, Paul Arthur, Peter Bartu, and Teresa Whitfield. 2010. "Sub-national Conflicts in Middle- and Higher-Income Countries." Background paper for the WDR 2011.

- Bastick, Megan, Karin Grimm, and Rahel Kunz. 2007. *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Bayer, Resat, and Matthew C. Rupert. 2004. "Effects of Civil Wars on International Trade, 1950–92." *Journal of Peace Research* 41 (6): 699–713.
- Beath, Andrew, Christia Fotini, Ruben Enikolopov, and Shahim Ahmad Kabuli. 2010. "Randomized Impact Evaluation of Phase-II of Afghanistan's National Solidarity Program: Estimates of Interim Program Impact from First Follow-up Survey." World Bank, Washington, DC. <http://www.nsp-ie.org/reportsimpacts.html>.
- Beato, Claudio C. 2005. "Case Study 'Fico Vivo' Homicide Control Project in Belo Horizonte." World Bank, Washington, DC.
- Bedeski, Robert. 1994. *The Transformation of South Korea: Reform and Reconstitution in the Sixth Republic under Roh Tae Woo, 1987–1992*. New York: Routledge.
- Beijing Declaration and Platform for Action. 1995. "Chapter IV. E. Women and Armed Conflict." Fourth World Conference on Women, United Nations, Beijing.
- Besley, Timothy, and Torsten Persson. 2009. "Repression or Civil War?" *American Economic Review* 99 (2): 292–97.
- . 2010. "State Capacity, Conflict and Development." *Econometrica* 78 (1): 1–34.
- Bilcik, Vladimir, Alexander Duleba, Michal Klyap, and Svitlana Mitryayeva. 2001. "Role of the Carpathian Euroregion in Strengthening Security and Stability in Central and Eastern Europe." Research Center of the Slovak Foreign Policy Association; Strategies Studies Foundation; Freedom House; and Carpathian Foundation, Truskavets, Ukraine.
- Blattman, Christopher, and Edward Miguel. 2010. "Civil War." *Journal of Economic Literature* 48 (1): 3–57.
- Blundell, Arthur G. 2010. "Forests and Conflict: The Financial Flows That Fuel War." Background paper for the WDR 2011.
- Bøås, Morten, Åage Tiltnes, and Hedda Flatø. 2010. "Comparing the Cases." Background paper for the WDR 2011.
- Boudreaux, Karol C. 2010. "A Better Brew for Success: Economic Liberalization in Rwanda's Coffee Sector." World Bank, Washington, DC.
- Bowden, Anna. 2010. "The Economic Cost of Maritime Piracy." One Earth Future Foundation, Louisville, CO.
- Braithwaite, Valerie, and Margaret Levi, eds. 1998. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- Braud, Pierre-Antoine, and Giovanni Grevi. 2005. "The EU Mission in Aceh: Implementing Peace." EUISS Occasional Paper 61, European Union Institute for Security Studies, Paris.
- Buhaug, Halvard, and Kristian S. Gleditsch. 2008. "Contagion or Confusion? Why Conflicts Cluster in Space." *International Studies Quarterly* 52 (2): 215–33.
- Buhaug, Halvard, and Henrik Urdal. 2010. "An Urbanization Bomb? Population Growth and Social Disorder in Cities." Paper presented at the Urban Affairs Association, Honolulu, Hawaii, March 10.
- Cerra, Valerie, and Sweta C. Saxena. 2008. "Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery." *American Economic Review* 98 (1): 439–57.
- Chang, Yun-Shik, and Steven H. Lee. 2006. *Transformations in Twentieth Century Korea*. New York: Routledge.
- Chen, Shaohua, Martin Ravallion, and Prem Sangraula. 2008. "Dollar a Day Revisited." *World Bank Economic Review* 23 (2): 163–84.
- Collier, Paul, Lisa Chauvet, and Håvard Hegre. 2007. "The Security Challenge in Conflict-Prone Countries." Copenhagen Consensus 2008 Challenge Paper, Copenhagen.
- Collier, Paul, Lani Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, DC: World Bank.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 1998. "On Economic Causes of Civil War." *Oxford Economic Papers* 50 (4): 563–73.
- . 2004. "Greed and Grievance in Civil War." *Oxford Economic Papers* 56 (4): 563–95.
- Commission on Human Security. 2003. "Human Security Now: Protecting and Empowering People." Commission on Human Security, New York.

- Council of Europe. 1995. "Examples of Good Practice of Transfrontier Co-operation Concerning Members of Ethnic Groups Residing on the Territory of Several States." Council of Europe, Strasbourg, France.
- Council of Europe, and Institute of International Sociology of Gorizia. 2003. "Cross-Border Co-operation in the Balkan/Danube Area: An Analysis of Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats." Strasbourg, France: Council of Europe; Gorizia, Italy: Institute of International Sociology of Gorizia.
- Crisis Management Initiative. 2011. "Aceh." Crisis Management Initiative, Helsinki. <http://www.cmi.fi>.
- Crown Agents. 2007. "Customs Reform Programme 1997–2006: The Modernisation of Alfândegas de Moçambique." Crown Agents, Sutton, U.K.
- Cumings, Bruce. 2005. "State Building in Korea: Continuity and Crisis." In Matthew Lange and Dietrich Rueschemeyer, eds., *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dahlberg, Linda L. 1998. "Youth Violence in the United States: Major Trends, Risk Factors, and Prevention Approaches." *American Journal of Preventive Medicine* 14 (4): 259–72.
- Davies, Stephen, Dimieari von Kenedy, and Mark Drennan. 2005. "Illegal Oil Bunkering in the Niger Delta." Niger Delta Peace and Security Strategy Working Group, Port Harcourt, Nigeria.
- De Groot, Olaf J. 2010. "The Spillover Effects of Conflict on Economic Growth in Neighbouring Countries in Africa." *Defence and Peace Economics* 21 (2): 149–64.
- Demombynes, Gabriel. 2010. "Drug Trafficking and Violence in Central America and Beyond." Background paper for the WDR 2011.
- DFID (U.K. Department for International Development). 2009. "Building the State and Securing the Peace." DFID, London.
- . 2010. "Working Effectively in Conflict-Affected and Fragile Situation." DFID, London.
- Di John, Johnathon, and James Putzel. 2009. "Political Settlements." Governance and Social Development Resource Centre, International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, U.K.
- Dobbins, James, Seth G. Jones, Keith Crane, and Beth C. DeGrasse. 2007. *The Beginner's Guide to Nation-Building*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Duailibi, Sergio, William Ponicki, Joel Grube, Ilana Pinsky, Ronaldo Laranjeira, and Martin Raw. 2007. "The Effect of Restricting Opening Hours on Alcohol-Related Violence." *American Journal of Public Health* 97 (12): 2276–80.
- Dwan, Renata, and Laura Bailey. 2006. "Liberia's Governance and Economic Management Assistance Program (GEMAP): A Joint Review by the Department of Peacekeeping Operations' Peacekeeping Best Practices Section and the World Bank's Fragile States Group." Fragile States Group, World Bank, Washington DC; and Best Practices Section, Department of Peacekeeping Operations, United Nations, New York.
- Eide, Espen B., Anja T. Kaspersen, Randolph Kent, and Karen von Hippel. 2005. "Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations." UN Executive Committee on Humanitarian Affairs, New York.
- Elbadawi, Ibrahim, Håvard Hegre, and Gary J. Milante. 2008. "The Aftermath of Civil War." *Journal of Peace Research* 45 (4): 451–59.
- Fabio, Sanchez. 2005. *Las Cuentas de la Violencia*. Bogotá: Norma Editorial.
- Favaro, Edgardo, eds. 2008. *Small States, Smart Solutions: Improving Connectivity and Increasing the Effectiveness of Public Services*. Washington, DC: World Bank.
- . 2010. "Using Regional Institutions to Improve the Quality of Public Services." Background paper for the WDR 2011.
- Fearon, James D. 1995. "Rationalist Explanations for War." *International Organization* 49 (3): 379–414.
- . 2010a. "Governance and Civil War Onset." Background paper for the WDR 2011.
- . 2010b. "Homicide Data." Background note for the WDR 2011.
- Formisano, Michel. 2002. "Econometría Espacial: Características de la Violencia Homicida en Bogotá." El Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Bogotá.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Gaibulloev, Khusrav, and Todd Sandler. 2008. "Growth Consequences of Terrorism in Western Europe." *Kyklos* 61 (3): 411–24.
- Gambino, Anthony W. 2010. "Democratic Republic of Congo." Background paper for the WDR 2011.
- Garrasi, Donata. 2010. "Funding Peacebuilding and Recovery: A Comparative Review of System-Wide Multi-Donor Trust Funds and other Funding Instruments for Peacebuilding and Post-Conflict Recovery." DFID, London.
- Gelb, Alan. 2010. "How Can Donors Create Incentives for Results and Flexibility for Fragile States? A Proposal for IDA." Working Paper 227, Center for Global Development, Washington, DC.
- Ghani, Ashraf C., and Clare Lockhart. 2008. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. New York: Oxford University Press.
- Giovine, Luigi, Robert Krech, Kremena Ionkova, and Kathryn Bach. 2010. "Holding on to Monrovia: Protecting a Fragile Peace through Economic Governance and Short-Term Employment." Background paper for the WDR 2011.
- Gleditsch, Kristian S. 2007. "Transnational Dimensions of Civil War." *Journal of Peace Research* 44 (3): 293–309.
- Gleditsch, Kristian S., and Michael D. Ward. 1999. "Interstate System Membership: A Revised List of the Independent States since 1816." *International Interactions* 25 (4): 393–413.
- . "War and Peace in Space and Time: The Role of Democratization." *International Studies Quarterly* 44 (1): 1–29.
- Gleditsch, Nils P., Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg, and Håvard Strand. 2002. "Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset." *Journal of Peace Research* 39 (5): 615–37.
- Global Terrorism Database. 2010. "Global Terrorism Database." National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, University of Maryland, College Park, MD. <http://www.start.umd.edu/gtd/>.
- Goldstone, Jack A. 2010. "Representational Models and Democratic Transitions in Fragile and Post-conflict States." Background paper for the WDR 2011.
- Gomez, Margarita Puerto, and Asger Christensen. 2010. "The Impacts of Refugees on Neighboring Countries: A Development Challenge." Background paper for the WDR 2011.
- Government of Nepal, UNDP (UN Development Programme), and UNDG (UN Development Group). 2010. "Third Consolidated Annual Report on Activities Implemented under the United Nations Peace Fund for Nepal: Report of the Administrative Agent of the United Nations Peace Fund for Nepal for the period 1 January to 31 December 2009." Government of Nepal; UNDP; and UNDG, Kathmandu.
- Government of the Republic of Liberia Executive Mansion. 2009. "Liberia Makes Progress on Corruption, Transparency International Index Shows." Government of the Republic of Liberia Executive Mansion, Monrovia. <http://www.emansion.gov.lr>.
- Greta, Maria, and Krzysztof Lewandowski. 2010. "Euroregion's 'Mission' and the Success of the Lisbon Strategy." *Business and Economic Horizons* 1 (1): 14–20.
- Grossman, Hershel I. 1991. "A General Equilibrium Model of Insurrections." *American Economic Review* 81 (4): 912–21.
- Grygiel, Julie. 2007. "Kosovo Dairy Value Chain Case Study: Guided Case Studies In Value Chain Development For Conflict-Affected Environments." Micro Report 95, U.S. Agency for International Development, Washington, DC.
- Guerrero, Rodrigo. 2006. "Violence Prevention Through Multi-sectoral Partnerships: The Cases of Cali and Bogotá." *African Safety Promotion: A Journal of Injury and Violence Prevention* 4 (2): 88–98.
- Guggenheim, Scott. 2011. "Community Driven Development versus Flexible Funding to Communities in Conflict and Post-conflict Environments." Background note for the WDR 2011.
- Gurr, Ted R. 1970. *Why Men Rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hanson, Stephanie. 2010. "Combating Maritime Piracy." Council on Foreign Relations, Washington, DC.
- Harbom, Lotta, and Peter Wallensteen. 2010. "Armed Conflicts, 1946–2009." *Journal of Peace Research* 47 (4): 501–09.
- Harild, Niels, and Asger Christensen. 2010. "The Development Challenge of Finding Durable Solutions for Refugees and Internally Displaced People." Background note for the WDR 2011.

- Harriott, Anthony. 2004. *Understanding Crime in Jamaica: New Challenges for Public Policy*. Kingston, Jamaica: University of West Indies Press.
- . 2008. *Organized Crime and Politics in Jamaica: Breaking the Nexus*. Kingston, Jamaica: Canoe Press, University of West Indies.
- Hegre, Håvard, and Nicholas Sambanis. 2006. "Sensitivity Analysis of Empirical Results on Civil War Onset." *Journal of Conflict Resolution* 50 (4): 508–35.
- Hewitt, J. Joseph, Jonathan Wilkenfeld, and Ted R. Gurr. 2010. *Peace and Conflict 2010*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- Hirshleifer, Jack. 1995. "Anarchy and Its Breakdown." *Journal of Political Economy* 103 (1): 26–52.
- Hoeffler, Anke, Sarah von Billerbeck, and Syeda S. Ijaz. 2010. "Post-conflict Recovery and Peace Building." Background paper for the WDR 2011.
- Hoff, Karla, and Joseph E. Stiglitz. 2008. "Exiting a Lawless State." *Economic Journal* 118 (531): 1474–97.
- Human Security Report Project (eds). Forthcoming. *Human Security Report 2009/2010: The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War*. Vancouver: Human Security Report Project.
- India Ministry of Rural Development. 2005. "The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act." Government of India, New Delhi. <http://www.nrega.nic.in>.
- . 2010. "Background Material for the World Development Report on Conflict, Security and Development." Background note for the WDR 2011.
- Institute for State Effectiveness. 2007. "Kosovo, Developing a Strategy for the Future." Institute for State Effectiveness, Washington, DC.
- Internal Displacement Monitoring Centre. 2008. "Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007." Internal Displacement Monitoring Centre of the Norwegian Refugee Council, Geneva.
- International Centre for the Prevention of Crime. 2005. "Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from Around the World." Paper presented at the 11th United Nations Congress on Crime and Criminal Justice. Bangkok, April 18–25.
- International Crisis Group. 2008. "Kenya in Crisis." Africa Report 137, International Crisis Group, Brussels.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. 2010. "Dili Declaration and Annex: Statement by the g7+." International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Dili.
- Johnston, Michael. 2010. "Anti-Corruption Strategies in Fragile States." Background paper for the WDR 2011.
- Kambuwa, Marvin, and Malcolm Wallis. 2002. "Performance Management and Integrated Development Planning in South Africa." Paper presented at the 24th Round Table Conference of the African Association for Public Administration and Management, Maseru, November 25–29.
- Kang, David. 2002. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2010. "Governance Matters 2009: Worldwide Governance Indicators 1996–2008." World Bank, Washington, DC.
- Kawagoe, Toshihiko. 1999. "Agricultural Land Reform in Postwar Japan: Experiences and Issues." Policy Research Working Paper 2111, World Bank, Washington, DC.
- Keefer, Philip. 2008. "Insurgency and Credible Commitment in Autocracies and Democracies." *The World Bank Economic Review* 22 (1): 33–61.
- Kharas, Homi. 2008. "Measuring the Cost of Aid Volatility." Wolfensohn Centre for Development Working Paper 3, Brookings Institution, Washington, DC.
- Kimberley Process Certification Scheme. 2010. "The Kimberley Process." Kimberley Process Certification Scheme, Kinshasa. <http://www.kimberleyprocess.com>.
- Lacina, Bethany, and Nils P. Gleditsch. 2005. "Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths 2005." *European Journal of Population* 21 (2–3): 145–66.
- Leslie, Glaister. 2010. "Confronting the Don: The Political Economy of Gang Violence in Jamaica." Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva.
- Llorente, Maria V., and Angela Rivas. 2005. "Case Study of Reduction of Crime in Bogotá: A Decade of Citizen's Security Policies." World Bank Policy Research Working Paper, Washington, DC.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber, and Daniel Lederman. 2002a. "Inequality and Violent Crime." *Journal of Law and Economics* 45 (1): 1–40.

- . 2002b. “What Causes Violent Crime?” *European Economic Review* 46 (7): 1323–57.
- Martin, Philippe, Thierry Mayer, and Mathias Thoenig. 2008. “Civil Wars and International Trade.” *Journal of the European Economic Association* 6: 541–55.
- Mason, Ann. 2003. “Colombia’s Democratic Security Agenda: Public Order in the Security Tripod.” *Security Dialogue* 34 (4): 391–409.
- McNeish, John-Andrew. 2010. “Natural Resource Management: Rethinking Resource Conflict.” Background paper for the WDR 2011.
- Menkhaus, Ken. 2006. “Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping.” *International Security* 31 (3): 74–106.
- . 2010. “Somalia and the Horn of Africa.” Background paper for the WDR 2011.
- Messick, Richard. 2011. “Anti-Corruption Approaches in Nigeria and Haiti.” Background note for the WDR 2011.
- Messner, Steven F., Lawrence E. Raffalovich, and Peter Shrock. 2002. “Reassessing the Cross-National Relationship between Income Inequality and Homicide Rates: Implications of Data Quality Control in the Measurement of Income Distribution.” *Journal of Quantitative Criminology* 18 (4): 377–95.
- Murdoch, James C., and Todd Sandler. 2002. “Economic Growth, Civil Wars, and Spatial Spillovers.” *Journal of Conflict Resolution* 46 (1): 91–110.
- Murshed, S. Mansoob, and Mohammad Z. Tadjoeeddin. 2007. “Reappraising the Greed and Grievance Explanations for Violent Internal Conflict.” Research Working Paper 2, MICROCON, Brighton, U.K.
- Narayan, Deepa, and Patti Petesch, eds. 2010. *Moving Out of Poverty: Rising from the Ashes of Conflict*. Washington, DC: World Bank.
- National Counter Terrorism Center. 2010. “Worldwide Incidents Tracking System.” National Counter Terrorism Center, McLean, VA. <http://wits.nctc.gov>.
- Neumayer, Eric. 2003. “Good Policy Can Lower Violent Crime: Evidence from a Cross-National Panel on Homicide Rates, 1980–97.” *Journal of Peace Research* 40 (6): 619–40.
- Nilsson, Desirée, and Anna K. Jarstad. 2008. “From Words to Deeds: The Implementation of Power-Sharing Pacts in Peace Accords.” *Conflict Management and Peace Science* 25 (3): 206–23.
- North, Douglass C., John J. Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- Odenaal, Andries. 2010. “Local Peacebuilding in Ghana.” Paper presented at the Experience-sharing Seminar on Building Infrastructures for Peace. Naivasha, Kenya, February 2.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2010a. “Do No Harm: International Support for Statebuilding.” OECD, Paris.
- . 2010b. “OECD. Stat Extracts.” OECD, Paris. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?>
- . 2010c. “South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness: Telling the Story of Partners Involved in More Than 110 Cases of South-South and Triangular Cooperation.” OECD, Paris.
- . 2010d. “The State’s Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity.” OECD, Paris.
- . 2010e. “Transition Financing: Building a Better Response.” OECD, Paris.
- . 2011. “Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance.” OECD, Paris.
- OECD-DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee). 2006. “Whole of Government Approaches to Fragile States.” OECD-DAC, Paris.
- . 2007. “OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice.” OECD, Paris.
- . 2008. “Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation, and Aid Predictability: Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans.” OECD-DAC, Paris.
- . 2010. “Aid Risks in Fragile and Transitional Contexts: Key Messages from the Forthcoming Publication Aid Risks in Fragile and Transitional Contexts.” The International Network on Conflict and Fragility, OECD-DAC, Paris.
- Ojielo, Ozonnia. 2007. “Designing an Architecture for Peace: A Framework of Conflict Transformation in Ghana.” Paper presented at the First Biennial Conference and General Assembly of the Society for Peace Studies and Practice. Abuja, January 22.
- Otocan, Mariano. 2010. “Euroregion as a Mechanism for Strengthening Transfrontier and Interregional Co-operation: Opportunities and Challenges.” Paper presented at the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and Council of Europe: Interregional and Transfrontier Co-operation: Promoting Democratic Stability and Development. Trieste, Italy, February 22.

- Peixoto, Betânia T., Mônica V. Andrade, and João P. Azevedo. 2007. "Avaliação Do Programa Fica Vivo No Município De Belo Horizonte." Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro.
- Powell, Jonathan M., and Clayton L. Thyne. Forthcoming. "Global Instances of Coups from 1950 to Present: A New Dataset." *Journal of Peace Research*.
- Presidencia República de Colombia. 2010. "La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional." Presidencia República de Colombia, Bogotá.
- Pritchett, Lant, and Frauke de Weijer. 2010. "Fragile States: Stuck in a Capability Trap?" Background paper for the WDR 2011.
- Republic of Lebanon Ministry of Environment. 1999. "Lebanon's First National Communication Report." Government of Lebanon, Beirut.
- Riascos, Alvaro J., and Juan Vargas. 2004. "Violence and Growth in Colombia: What Do We Know After 10 Years of Quantitative Research?" Webpondo Edición No.11.
- Rohland, Klaus, and Sarah Cliffe. 2002. "The East Timor Reconstruction Programme: Successes, Problems and Tradeoffs." CPR Working Paper 26361, World Bank, Washington, DC.
- Ross, Michael. 2003. "The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor." In *Natural Resources and Violent Conflict*, ed. Ian Bannon and Paul Collier. Washington, DC: World Bank.
- Salehyan, Idean., and Kristian S. Gleditsch. 2006. "Refugees and the Spread of Civil War." *International Organization* 60: 335–66.
- Sambanis, Nicholas. 2004. "What is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition." *Journal of Conflict Resolution* 48 (6): 814–58.
- Satyanath, Shankar, Edward Miguel, and Ernest Sergenti. 2004. "Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach." *Journal of Political Economy* 112 (4): 725–53.
- Scanteam. 2010. "Flexibility in the Face of Fragility: Programmatic Multi-Donor Trust Funds in Fragile and Conflict-Affected Situations." World Bank, Washington, DC.
- Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro. 2010. "New Estimates for the Shadow Economies All over the World." *International Economic Journal* 24 (4): 443–61.
- Shin, Gi-Wook. 2006. "Agrarian Roots of Korean Capitalism." In *Transformations in Twentieth Century Korea*, ed. Yuk-Shik Chang and Steven H. Lee. New York: Routledge.
- Skaperdas, Stergios. 1996. "Contest Success Functions." *Economic Theory* 7: 283–90.
- Skaperdas, Stergios, Rodrigo Soares, Alys Willman, and Stephen C. Miller. 2009. "The Costs of Violence." World Bank, Washington, DC.
- Special Inspector General for Iraq Reconstruction. 2009. "Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience." Superintendent of Documents, U.S. Independent Agencies and Commissions, Washington, DC.
- Stedman, Stephen. 1996. "Negotiation and Mediation in Internal Conflict." In *The International Dimensions of Internal Conflict*, ed. Michael E. Brown. Cambridge, MA: Center for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Stewart, Frances. 2010. "Horizontal Inequalities as a Cause of Conflict: A Review of CRISE Findings." Background paper for the WDR 2011.
- Stewart, Patrick, and Kaysie. Brown. 2007. *Greater than the Sum of its Parts?: Assessing "Whole of Government" Approaches to Fragile States*. Boulder, CO: International Peace Academy.
- Sundberg, Ralph. 2008. "Collective Violence 2002–2007: Global and Regional Trends." In *States in Armed Conflict 2007*, ed. Lotta Harbom and Ralph Sundberg. Uppsala: Universitetsstryckeriet.
- Toft, Monica D. 2003. *The Geography of Ethnic Violence: Identity, Interests, and the Indivisibility of Territory*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- UN (United Nations). 2006. "Agreement between the United Nations and the State of Guatemala on the Establishment of an International Commission Against Impunity in Guatemala." UN, Geneva.
- UN Assistance Mission in Afghanistan, and UNOHCHR (Office of the High Commissioner on Human Rights). 2010. "Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan." UN Assistance Mission in Afghanistan; and UNOHCHR, Kabul.
- UNDPKO (UN Department of Peacekeeping Operations). 2010a. "Haiti Police Reform." Background note for the WDR 2011.
- . 2010b. "List of Operations." UNDPKO, New York.

- . 2010c. “United Nations Peacekeeping Fact Sheet.” UNDPKO, New York.
- UNDPA (UN Department of Political Affairs). 2010. “Input to World Development Report on the Theme of Fragility and Conflict: Conflict prevention efforts in West Africa.” Background note for the WDR 2011.
- UNDP (UN Development Programme). 2006. “El Costo Económico de la Violencia en Guatemala.” UNDP, Guatemala City.
- UNICEF (UN Children’s Fund). 2004. “The Situation of Women and Girls: Facts and Figures.” UNICEF, New York.
- UN Interagency Framework for Coordination on Preventive Action. 2010. “The United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action.” UN Interagency Framework Team for Preventive Action, New York.
- UNOHCHR (UN Office of the High Commissioner for Human Rights). 2006. “Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions.” UNOHCHR, Geneva.
- . 2010. “Voice of Victims: Transitional Justice in Nepal.” UNOHCHR, Geneva.
- UNODC (UN Office on Drugs and Crime). 2007. “Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire.” UNODC, Vienna.
- . 2010a. “The Globalization of Crime: The Threat of Transnational Organized Crime.” UNODC, Vienna.
- . 2010b. “World Drug Report 2010.” UNODC, Vienna.
- UNODC (UN Office on Drugs and Crime), and World Bank. 2007. “Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean.” UNODC; and the Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington, DC.
- UNFPA (UN Population Fund). 2001. “The Impact of Conflict on Women and Girls: A Consultative Meeting on Mainstreaming Gender in Areas of Conflict and Reconstruction.” UNFPA, Bratislava.
- U.S. Committee for Refugees and Immigrants. 2009. “World Refugee Survey 2009.” U.S. Committee for Refugees and Immigrants, Washington DC.
- U.S. Energy Information Administration. 2011. “Petroleum and Other Liquids.” Independent Statistics and Analysis, U.S. Energy Information Administration, Washington, D.C.
- Verdú, Rodrigo G., Wendy Cunningham, Linda McGinnis, Cornelia Tesliuc, and Dorte Verner. 2008. *Youth at Risk in Latin America and the Caribbean. Understanding the Causes, Realizing the Potential.* Washington, DC: World Bank.
- Walter, Barbara F. 2010. “Conflict Relapse and the Sustainability of Post-conflict Peace.” Background paper for the WDR 2011.
- Women’s Refugee Commission. 2009. “Refugee Girls: The Invisible Faces of War.” Women’s Refugee Commission, New York.
- World Bank. 1999. “Aid Coordination and Post-conflict Reconstruction: The West Bank and Gaza Experience.” Precís 185, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, DC.
- . 2008. “Republic of Lebanon: Electricity Sector Public Expenditure Review.” World Bank, Washington, DC.
- . 2009. “Lebanon: Social Impact Analysis For the Electricity and Water Sectors.” World Bank, Washington, DC.
- . 2010a. “Enterprise Surveys.” World Bank, Washington, DC. <http://www.enterprisesurveys.org>.
- . 2010b. *Global Monitoring Report 2010: The MDGs After the Crisis.* Washington, DC: World Bank.
- . 2010c. “Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence.” World Bank, Washington, DC.
- World Bank, and ADB (Asian Development Bank). 2010. “Post Crisis Needs Assessment.” World Bank and ADB, Islamabad.
- Zoellick, Robert. 2010. “Keynote Speech at the International Institute for Strategic Studies Sixth Global Strategic Review Conference.” International Institute for Strategic Studies, Washington, D.C.

# Agradecimientos

Este informe fue elaborado por un equipo principal dirigido por Sarah Cliffe y Nigel Roberts, y compuesto por Erik Alda, David Andersson, Kenneth Anye, Holly Benner, Natalia Cieslik, Ivan Crouzel, Markus Kostner, Daniel Maree, Nicholas Marwell, Gary Milante, Stephen Ndegwa, Nadia Selim, Pia Simonsen, Nicholas van Praag, Suranjan Weeraratne y Nikolas Win Myint. Bruce Jones se desempeñó como asesor superior externo del equipo y realizó importantes contribuciones, al igual que James Fearon, Jack Goldstone y Lant Pritchett.

Bruce Ross-Larson fue el editor principal.

El *Informe sobre el desarrollo mundial 2011* contó con el patrocinio conjunto de la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo (DEC) y la de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países (OPC). El trabajo se realizó bajo la dirección general de Justin Yifu Lin, de DEC, y Jeffrey Gutman y Joachim von Amsberg, de OPC. Caroline Anstey, Hassan Cisse, Shahrokh Fardoust, Varun Gauri, Faris Hadad-Zervos, Ann Harrison, Karla Hoff, Phillip Keefer, Anne-Marie Leroy, Rui Manuel De Almeida Coutinho, Alastair McKechnie, Vikram Raghavan y Deborah Wetzel también brindaron valiosas pautas. El equipo a cargo del *IDM* quiere expresar un agradecimiento especial al Grupo sobre Estados Frágiles y Afectados por Conflictos del Banco Mundial (OPCFC) y al equipo internacional de expertos sobre Estados Frágiles y Afectados por Conflictos (FSC-GET) por sus numerosos aportes y comentarios durante todo el proceso de elaboración del *IDM*.

Un Consejo Consultivo, compuesto por Madeleine Albright, Louise Arbour, Lakhdar Brahimi, Mohamed Ibn Chambas, Paul Collier, Nitin Desai, Carlos Alberto dos Santos Cruz, Martin Griffiths, Mohamed “Mo” Ibrahim, Su Excelencia Paul Kagame, Ramtane Lamamra, Shivshankar Menon, Louis Michel, Jorge Montaña, Jay Naidoo, Kenzo Oshima, Surin Pitsuwan, Zeid Ra’ad Al-Hussein, Marta Lucía Ramírez de Rincón, Su Excelencia Ellen Johnson Sirleaf, Dmitri Trenin, Wu Jianmin y George Yeo, brindó numerosos y excelentes consejos.

El presidente del Banco Mundial, Robert B. Zoellick, aportó sus recomendaciones y comentarios.

Muchas otras personas, tanto del Banco como ajenas a la institución, acercaron opiniones valiosas. El Grupo de Gestión de Datos sobre el Desarrollo efectuó aportes al anexo de datos y tuvo a su cargo la elaboración de los indicadores seleccionados del desarrollo mundial.

El equipo sacó gran provecho de las amplias consultas realizadas. Se celebraron reuniones en Afganistán, Alemania, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, China, Colombia, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Etiopía, Francia, Haití, India, Indonesia, Iraq, Italia, Japón, Kenya, Líbano, Malí, México, Nepal, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Reino Unido, República Democrática del Congo, Ribera Occidental y Gaza, Rwanda, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Timor-Leste y Yemen. El equipo desea agradecer a los que participaron de estos talleres, videoconferencias y debates por Internet, entre los que figuraron personas encargadas de formular políticas, funcionarios gubernamentales y representantes de organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil y del sector privado.

El equipo desea expresar su reconocimiento al generoso apoyo de la Unión Africana, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, la Unión Europea, los Gobiernos de Alemania, Australia, Canadá, China, Dinamarca, Finlandia, Japón, México, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y las Naciones Unidas.

El equipo desea también manifestar su gratitud por el incansable apoyo del equipo de producción del *Informe sobre el desarrollo mundial*: Jessica Ardinoto, Nga (Ty) Lopez, Bertha Medina, Brónagh Murphy y Jason Victor. También se agradece el apoyo en el área de gestión de recursos brindado por Irina Sergeeva y Sonia Joseph, así como la excelente tarea de preparación, publicación, traducción y divulgación de la Oficina del Editor y GSDTR, en especial las contribuciones de Mary Fisk, Stephen McGroarty, Nancy Lammers, Santiago Pombo-Bejarano, Denise Bergeron, Janet Sasser, Cécile Jannotin y Héctor Hernáez. Debra Naylor y Gerry Quinn aportaron conocimientos especializados en diseño y gráficos. Agradecemos también a Ivar Cederholm, Jean-Pierre Djomalieu, Sharon Faulkner, Vivian Hon, Gytis Kanchas, Rajvinder (Dolly) Kaur, Alexander Kent, Esabel Khoury, Nacer Megherbi, Thyra Nast, Jimmy Olazo, Nadia Piffaretti, Carol Pineau, Jean Gray Ponchamni, Swati Priyadarshini, Janice Rowe-Barnwell, Merrell Tuck-Primdahl y Constance Wilhel por el amable apoyo brindado al equipo. Muchas gracias también a Jeffrey Lecksell por la experta composición de mapas. Manifestamos nuestro agradecimiento por los esfuerzos del personal de la oficina del Banco Mundial en Nueva York, en particular de Dominique Bichara y Tania Meyer, así como de los colegas que ayudaron a organizar las consultas referidas al *Informe sobre el desarrollo mundial* en todo el mundo, entre los que figuran los de las oficinas del Banco Mundial en Afganistán, Arabia Saudita, Bélgica, China, Colombia, Egipto, Etiopía, Haití, India, Indonesia, Iraq, Italia, Japón, Kenya, Líbano, Malí, México, Nepal, Pakistán, República Democrática del Congo, Ribera Occidental y Gaza, Rwanda, Sudáfrica, Sudán, Timor-Leste y Yemen.

## Nota bibliográfica

Para redactar este informe se ha recurrido a una amplia gama de documentos del Banco Mundial y a numerosas fuentes externas. Los análisis de antecedentes fueron aportados por las siguientes personas e instituciones: Beatriz Abizanda, Aga Khan Development Network, Nathalie Alvarado, Sanam Naraghi-Anderlini, Matthew Andrews, Jairo Arboleda, Paul Arthur, Claus Astrup, Alexandra Avdeenko, Kathryn Bach, Mark Baird, Patrick Barron, Peter Bartu, Christina Biebesheimer, Arthur G. Blundell, Morten Bøås, Saswati Bora, James Boyce, Henk-Jan Brinkman, Tilman Brück, Rex Brynen, Iride Ceccacci, Brian Center, Pinki Chaudhuri, Asger Christensen, James Cockayne, Blair Glencorse, Tara Cooper, Maria C. Correia, David Craig, Christopher Cramer, Martha Crenshaw, Olivia D'Aoust, Victor A.B. Davies, Pablo de Greiff, Alex de Waal, Dimitri F. De Pues, Frauke de Weijer, Christopher Delgado, Gabriel Demombynes, Deval Desai, Peter Dewees, Sinclair Dinnen, Le Dang Doanh, Barry Eichengreen, Gregory Ellis, Sundstøl Eriksen, FAFO, Alexander Evans, Doug Farah, Edgardo Favaro, James D. Fearon, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Hedda Flatø, Shepard Forman, Paul Francis, Anthony Gambino, Esther Garcia, Scott Gates, Alan Gelb, Luigi Giovine, Jack A. Goldstone, Margarita Puerto Gómez, Sonja Grimm, Jean-Marie Guehenno, Scott Guggenheim, Debarati Guha-Sapir, Paul-Simon Handy, Bernard Harborne, Niels Harild, Emily Harwell, Håvard Hegre, Cullen S. Hendrix, Anke Hoeffler, Karla Hoff, Richard Horsey, Fabrice Houdart, Yasheng Huang, Elisabeth Huybens, Banco Interamericano de Desarrollo, Syeda S. Ijaz, Horst Intscher, Kremena Ionkova, Michael Jacobson, Prashant Jha, Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA), Michael Johnston, Patricia Justino, Tarcisius Kabutaulaka, Gilbert Khadaglia, Anne Kielland, Robert Krech, Christof P. Kurz, Sarah Laughton, Constantino Lluch, Norman V. Loayza, Clare Lockhart, Megumi Makisaka, Alexandre Marc, Keith Martin, Omar McDoom, Mike McGovern, John-Andrew McNeish, Pratap Bhanu Mehta, Kenneth Menkhaus, Richard Messick, Ministerio de Desarrollo Rural de India, Nadir Mohammed, Hannah Nielsen, Håvard Mokleiv Nygård, David Pearce, Mary Porter Peschka, Nicola Pontara, Douglas Porter, Ministerio de Relaciones Exteriores de Portugal, Monroe Price, Habib Rab, Clionadh Raleigh, Martha Ramírez, Anne Sofie Roald, Paula Roque, Narve Rotwitt, Caroline Sage, Yezid Sayigh, Mark Schneider, Richard Scobey, Jake Sherman, Sylvania Q. Sinha, Judy Smith-Höhn, Joanna Spear, Anna Spenceley, Radhika Srinivasan, Frances Stewart, Håvard Strand, Scott Straus, Nicole Stremlau, Naotaka Sugawara, Deepak Thapa, Åge Tiltnes, Monica Toft, Robert Townsend, Bakary Fouraba Traore, Keiichi Tsunekawa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP), Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (DPA), Bernice van Bronkhorst, Philip Verwimp, Joaquín Villalobos, Sarah von Billerbeck, Henriette von Kaltenborn-Stachau, Barbara F. Walter, Jusuf Wanandi, Xueli Wang, Clay Wescott, Teresa Whitfield, Alys Willman, Michael Woolcock, Michael Wyganowski, Kohei Yoshida.

Los documentos de antecedentes de este informe pueden consultarse ya sea en Internet ([www.worldbank.org/wdr2011](http://www.worldbank.org/wdr2011)) o a través de la oficina responsable del *Informe sobre el desarrollo mundial*. Las opiniones expresadas en esos documentos no necesariamente reflejan las del Banco Mundial ni las contenidas en este informe.

Son muchos los que aportaron comentarios al equipo a cargo del *IDM*, tanto personal del Banco Mundial como personas ajenas a la institución. Recibimos valiosos comentarios, orientaciones y aportes de Patricio Abinales, Ségolène Adam, James W. Adams, Douglas Addison, Ozong Agborsangaya-Fiteu, Sanjeev S. Ahluwalia, Ahmad Ahsan, Bryant Allen, Noro Andriamihaja, Edward Aspinall, Laura Bailey, Bill Battaile, Ferid Belhaj, Eric Bell, Christina Biebesheimer, Anna Bjerde, Brian Blankespoor, Chris Blattman, Edith H. Bowles, Mike Bourke, Sean Bradley, Cynthia Brady, Anne Brown, Gillie Brown, Colin Bruce, Paola Buendia, Roisín de Burca, William Byrd,

Charles Call, Otaviano Canuto, Michael Carnahan, Francis Carneiro, Paloma Anos Casero, Mukesh Chawla, Judy Cheng-Hopkins, Fantu Cheru, Punam Chuhan-Pole, Laurence Clarke, Kevin Clements, Cybèle Cochran, Colombia's Departamento Nacional de Planeación (DNP), Daniele Conversi, Louise Cord, Pamela Cox, Jeff Crisp, Geoffrey Dabelko, Beth Daponte, Monica Das Gupta, Elisabeth David, Martin David, John Davidson, Scott Dawson, Shanta Devarajan, James Dobbins, Joost Draaisma, Gregory Keith Ellis, Ibrahim Elbadawi, Obiageli Kathryn Ezekweli, Kene Ezemenari, Judith Fagalasuu, Oscar Fernández-Taranco, Ezzedine Choukri Fishere, Cyprian F. Fisiy, Ariel Fiszbein, Robert L. Floyd, Verena Fritz, Francis Fukuyama, Ivor Fung, Varun Gauri, Madhur Gautam, el Deutscher Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) de Alemania, Coralie Gevers, Indermit S. Gill, Chiara Giorgetti, Giorgia Giovannetti, Edward Girardet, Jack Goldstone, Kelly Greenhill, Pablo de Greiff, Scott E. Guggenheim, Tobias Haque, Bernard Harborne, David Harland, Jenny Hedman, Joel Hellman, Bert Hofman, Virginia Horscroft, Elisabeth Huybens, Elena Ianchovichina, Patchamuthu Illangovan, Sana Jaffrey, Martin Jelsma, Emmanuel E. Jimenez, Hilde Johnson, Mary Judd, Sima Kanaan, Alma Kanani, Phil Keefer, Caroline M. Kende-Robb, Homi Kharas, Young Chul Kim, Mark Kleiman, Steve Knack, Sahr Kpundeh, Aart Kraay, Keith Krause, Aurélien Kruse, Arvo Kuddo, Sibel Kulaksiz, Julien Labonne, Tuan Le, Theodore Leggett, René Lemarchand, Anne-Marie Leroy, Brian Levy, Esther Loening, Ana Paula Fialho Lopes, Chris Lovelace, Andrew Mack, Charles Maier, Sajjad Malik, David Mansfield, Alexandre Marc, Roland Marchal, Ernesto May, Alastair McKechnie, Dave McRae, Pratap Mehta, Piers Merrick, Jeffrey Miron, Peter Moll, Mick Moore, Adrian Morel, Edward Mountfield, Robert Muggah, Izumi Nakamitsu, Eric Nelson, Carmen Nonay, Antonio Nucifora, Liam O'Dowd, la Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad de la OCDE (OCDE/INCAF), Adyline Waafas Ofusu-Amaah, Patti O'Neill, Robert Orr, Marina Ottaway, Phil Oxhorn, Kiran Pandey, Andrew Parker, Martin Parry, Borany Penh, Nadia Piffaretti, Nicola Pontara, Rae Porter, Ben Powis, Giovanna Prennushi, Gérard Prunier, Vikram Raghavan, Bassam Ramadan, Peter Reuter, Joey Reyes, Dena Ringold, David Robalino, Michael Ross, Mustapha Rouis, Jordan Ryan, Joseph Saba, Abdi Samatar, Nicholas Sambanis, Kirsti Samuels, Jane Sansbury, Mark Schneider, Colin Scott, John Sender, Yasmine Sherif, Janmejay Singh, David Sislen, Eduardo Somensatto, Radhika Srinivasan, Scott Straus, Camilla Sudgen, Vivek Suri, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Almamy Sylla, Stefanie Teggemann, Thomas John Thomsen, Martin Tisné, Alexandra Trzeciak-Duval, Anne Tully, Carolyn Turk, Oliver Ulich, the United Kingdom's Department for International Development (DFID), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Peter Uvin, Manuel Vargas, Antonius Verheijen, Thierry Vircoulon, M. Willem van Eeghen, Axel van Trotsenburg, Juergen Voegele, Femke Vos, Tjip Walker, John Wallis, El Ghassim Wane, Dewen Wang, Achim Wennmann, Alys Willman, Andreas Wimmer, Susan Wong, Rob Wrobel, Tevfik Yaprak y Philip Zelikow.

Agradecemos a las personas de todo el mundo que formaron parte de este proceso y aportaron comentarios. Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento a los invitados y a los miembros del público que participaron en nuestro *blog*: <http://blogs.worldbank.org/conflict/>.

A pesar de nuestros esfuerzos por reunir una lista exhaustiva, es posible que hayamos omitido inadvertidamente el nombre de algunas personas que colaboraron con este trabajo. El equipo del *IDM* se disculpa por cualquier descuido en que pudiera haber incurrido y reitera su gratitud a todos los que contribuyeron con este informe.



# Contenidos del Informe sobre el desarrollo mundial 2011

*Prólogo*

*Marco y estructura*

*Glosario*

*Nota metodológica*

*Abreviaturas y notas sobre datos*

## Panorama general

### **PRIMERA PARTE: El Desafío**

Capítulo 1. La violencia repetida constituye una amenaza para el desarrollo

Capítulo 2. Vulnerabilidad a la violencia

### **SEGUNDA PARTE: Enseñanzas derivadas de las respuestas nacionales e internacionales**

Capítulo 3. De la violencia a la recuperación: Restablecer la confianza y transformar las instituciones

Capítulo 4. Restablecer la confianza: Alejarse del precipicio

Capítulo 5. Transformar las instituciones para brindar seguridad, justicia y empleo

Capítulo 6. Respaldo internacional para fortalecer la confianza y transformar las instituciones

Capítulo 7. Intervención internacional para mitigar los factores externos de estrés

### **TERCERA PARTE: Opciones y recomendaciones prácticas**

Capítulo 8. Orientaciones para tomar medidas en el nivel nacional

Capítulo 9. Nuevas orientaciones para el apoyo internacional

Nota bibliográfica

Referencias

Indicadores seleccionados

Indicadores del desarrollo mundial

Índice

## Four easy ways to order

**Online:**  
www.worldbank.org/publications

**Fax:**  
+1-703-661-1501

**Phone:**  
+1-703-661-1580 or  
1-800-645-7247

**Mail:**  
P.O. Box 960  
Herndon, VA 20172-0960, USA

World Development Report 2011 Conflict, Security, and Development	PRICE	QTY	TOTAL
<b>Paperback:</b> (ISBN 978-0-8213-8439-8) SKU 18439	<b>US\$26.00</b>		
<b>Hardcover:</b> (ISBN 978-0-8213-8500-5) SKU 18500	<b>US\$50.00</b>		
Prices vary by country, as World Bank Publications offers geographical discounts on its titles. Please visit <a href="http://publications.worldbank.org/discounts">publications.worldbank.org/discounts</a>			<b>Subtotal</b>
<b>Within the U.S. (prepaid orders):</b> \$8 per order + \$1 per item.			<b>Geographic discount*</b>
<b>Outside the U.S.:</b> • Nontrackable airmail delivery--US\$7 per order + US\$6 per item. Delivery time is 4-6 weeks. • Trackable couriered airmail delivery--US\$20 per order + US\$8 per item. Delivery time is 2 weeks.			<b>Shipping and handling**</b>
			<b>Total US\$</b>

### MAILING ADDRESS

Name \_\_\_\_\_

Organization \_\_\_\_\_

Address \_\_\_\_\_

City \_\_\_\_\_

State \_\_\_\_\_ Zip \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

Phone \_\_\_\_\_

Fax \_\_\_\_\_

Email \_\_\_\_\_

### METHOD OF PAYMENT

Charge my

Visa       Mastercard       American Express

Credit card number \_\_\_\_\_

Expiration date \_\_\_\_\_

Name \_\_\_\_\_

Signature \_\_\_\_\_

Enclosed is my check in US\$ drawn on a U.S. bank and made payable to the World Bank

### Customers outside the United States

Contact your local distributor for information on prices in local currency and payment terms  
<http://publications.worldbank.org/booksellers>

**THANK YOU FOR YOUR ORDER!**



WORLD BANK  
Publications

*The reference of choice on development*

## ECOAUDITORÍA

### *Declaración sobre los beneficios para el medio ambiente*

El Banco Mundial mantiene su compromiso de preservar los bosques y los recursos naturales en peligro de extinción. La Oficina del Editor ha elegido imprimir la versión en inglés y las traducciones del ***Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Panorama general*** en papel reciclado con un 50% de fibra de papel usado, según las normas recomendadas para el uso del papel establecidas por Green Press Initiative, un programa sin fines de lucro que alienta a las editoriales a utilizar fibra de papel que no provenga de bosques en peligro. Para obtener más información, visite [www.greenpressinitiative.org](http://www.greenpressinitiative.org).

#### **Ahorro:**

- 40 árboles
- 13 millones de BTU de energía total
- 3813 libras de gases de efecto invernadero
- 18 363 galones de agua residual
- 1115 libras de desechos sólidos





En un momento en que más de 1500 millones de personas viven en países afectados por conflictos, el *Informe sobre el desarrollo mundial 2011 (IDM)* examina la naturaleza cambiante de la violencia en el siglo XXI. Las guerras interestatales y civiles fueron la característica de los violentos conflictos registrados en el pasado siglo; en nuestros días ha adquirido mayor relieve la violencia asociada con los conflictos locales, la represión política y la delincuencia organizada. En el informe se subraya el impacto negativo que los conflictos persistentes pueden tener en las perspectivas de desarrollo de un país o región, y se señala que en ningún país de ingreso bajo afectado por conflictos se ha conseguido todavía ni uno solo de los objetivos de desarrollo del milenio.

El riesgo de grandes episodios de violencia resulta especialmente elevado cuando coinciden importantes factores de estrés con instituciones nacionales débiles e ilegítimas. Las sociedades son vulnerables cuando sus instituciones no pueden proteger a los ciudadanos frente a los abusos o garantizar acceso equitativo a la justicia y a las oportunidades económicas. Estas vulnerabilidades se exacerban en los países que se caracterizan por su abundante población juvenil, la creciente desigualdad en los ingresos y una injusticia manifiesta. Los episodios impulsados desde el exterior, como la infiltración de combatientes de otros países, la presencia de redes de tráfico ilícito o las crisis económicas refuerzan los factores de estrés que pueden provocar la violencia.

En el *IDM 2011* se tiene en cuenta la experiencia de los países que han realizado una transición que les ha permitido acabar con los ciclos repetidos de violencia, y una de las conclusiones es la necesidad específica de dar prioridad a las medidas que permiten restablecer la confianza entre el Estado y los ciudadanos y crear instituciones que puedan ofrecer seguridad, justicia y empleo. La capacidad gubernamental es un elemento decisivo, pero la competencia técnica por sí sola resulta insuficiente. Para gozar de legitimidad, las instituciones y programas deben rendir cuenta a sus ciudadanos. La impunidad, la corrupción y las violaciones de los derechos humanos socavan la confianza entre el Estado y los ciudadanos e incrementan el riesgo de que surja la violencia. La conformación de instituciones capaces de resistir a la violencia es un proceso que se produce a través de múltiples transiciones, a lo largo de una generación, y no implica la convergencia con los modelos de instituciones occidentales.

En este *IDM* se extraen enseñanzas de los reformadores nacionales que han conseguido superar ciclos repetidos de violencia. Se propone una mayor atención a las medidas continuas de prevención, para compensar una concentración a veces excesiva en la reconstrucción después de los conflictos. El informe está basado en nuevas investigaciones, estudios de casos y consultas con líderes y otros protagonistas de todo el mundo. Propone un conjunto de opciones frente a la violencia, que pueden adaptarse a los contextos locales, así como nuevas orientaciones para la formulación de políticas internacionales orientadas a reforzar el apoyo a los reformadores nacionales y a hacer frente a los factores de estrés resultantes de tendencias mundiales o regionales que escapen del control de cualquier país.

