



Consejo Económico y Social

Distr. general
7 de enero de 2020
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

19º período de sesiones

30 de marzo a 3 de abril de 2020

Tema 8 del programa provisional*

**Promover sociedades pacíficas e inclusivas y
proporcionar acceso a la justicia para todos**

Restablecer la credibilidad de la gobernanza y las instituciones y sistemas de administración pública después de los conflictos

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento elaborado por Paul Jackson, integrante del Comité.

* [E/C.16/2020/1](#).



Restablecer la credibilidad de la gobernanza y las instituciones y sistemas de administración pública después de los conflictos

Resumen

Para construir el Estado y apoyar la consolidación de la paz a largo plazo después de un conflicto, es fundamental establecer una administración pública viable. En su 17º período de sesiones, el Comité de Expertos en Administración Pública examinó el tema de la participación activa de los interesados en los países que salen de un conflicto. El Comité concluyó, entre otras cosas, que restablecer la legitimidad y la confianza eran desafíos que debían encarar las sociedades que salían de un conflicto, donde era posible que se hubiese excluido sistemáticamente a determinados grupos o se asociara al ejército, la policía y otras instituciones con prácticas represivas o corruptas. En su 18º período de sesiones, el Comité profundizó su examen de los aspectos institucionales del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 con un debate sobre los problemas de fondo relacionados con la promoción de la seguridad y el acceso a la justicia para todos y las formas de apoyar las metas de desarrollo institucional del Objetivo 16 en esas esferas.

En el presente documento se profundiza en las reflexiones anteriores vinculando la construcción del Estado a la consolidación de la paz. Se afirma que, pese a las diferencias existentes entre ambos objetivos, tanto el uno como el otro pasan por recuperar la confianza en las instituciones públicas, lo que implica a su vez volver a crear administraciones públicas inclusivas después de los conflictos. Al acometer la reconstrucción de la administración pública después de un conflicto, los especialistas en materia de gobernanza, paz y desarrollo podrían tener en cuenta varios aspectos fundamentales.

Uno de esos aspectos es el papel de la Administración local. A diferencia de la descentralización, el papel de la gobernanza local en la reconstrucción de la administración pública después de un conflicto ha recibido poca atención, lo que se explica en parte porque en este ámbito intervienen múltiples cuestiones, desde la urbanización, el desempleo y la delincuencia hasta la desmovilización, la sensibilidad al conflicto y la identidad étnica. Las autoridades locales han contribuido a consolidar la paz entre las comunidades y a revitalizar la economía. Por consiguiente, es necesario coordinar y planificar bien las iniciativas que buscan mejorar la capacidad de la Administración local después de los conflictos.

Otro aspecto clave de la reconstrucción de la administración pública después de un conflicto es adoptar y mantener un enfoque equilibrado entre la construcción del Estado y la consolidación de la paz. No cabe duda de que es importante atender las necesidades a corto plazo en materia de seguridad, haciendo hincapié en lograr la estabilidad lo antes posible y reconstruir el Estado central de arriba abajo. Sin embargo, otras consideraciones más a largo plazo son igualmente importantes, como prevenir el estallido de nuevos conflictos, incluir a las comunidades, practicar la diplomacia por diversas vías y desarrollar la capacidad a nivel local. En este sentido, si se quiere construir un Estado sustentado en la legitimidad, es esencial que las soluciones políticas que adopten las élites sean inclusivas y que los agentes no estatales y las élites locales participen en su formulación desde el principio.

Un aspecto controvertido es el papel que deben desempeñar los agentes externos en la reconstrucción de la administración pública después de un conflicto. La eficacia de estos agentes como asesores externos puede ser limitada cuando el propio Estado carece de autonomía, capacidad y legitimidad. Además, a menudo se contrata a agentes externos, incluidos aquellos que se encuentran en la diáspora, ofreciéndoles sueldos internacionales, lo que puede provocar tensiones entre ellos y los funcionarios de carrera.

Otro aspecto crucial es el orden en que se debe reformar la administración pública. Es preciso determinar qué prioridad tienen las necesidades y los procesos de planificación estratégica y definir en consecuencia el calendario más adecuado y el alcance de las reformas en el sector de la seguridad, la legislación y la justicia de transición. La planificación debe tener en cuenta a los agentes locales, sus mecanismos y sus prácticas. También es esencial realizar otras reformas para exigir responsabilidades y luchar contra la corrupción, habida cuenta de que este fenómeno ya ha dificultado en el pasado las iniciativas de desarrollo después de los conflictos cuando no iban acompañadas de una supervisión eficaz.

Las instituciones públicas son importantes a la hora de promover enfoques integrales para lograr los objetivos de desarrollo a largo plazo y hacer frente a los numerosos problemas que los países que salen de un conflicto deben resolver con carácter urgente. Los Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible, que el Consejo Económico y Social hizo suyos en la resolución [2018/12](#), podrían resultar muy útiles a las instituciones públicas después de un conflicto para atender las necesidades a corto plazo en materia de seguridad sin descuidar los objetivos más a largo plazo relacionados con el desarrollo sostenible.

I. Restablecer las instituciones públicas después de un conflicto

1. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y en particular el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas), el Objetivo 10 (Reducir la desigualdad en los países y entre ellos) y el Objetivo 16 (Promover sociedades pacíficas, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces), se reconoce que una condición indispensable para lograr el desarrollo sostenible es consolidar y sostener la paz. La diferencia en los niveles de desarrollo que presentan los países que se han visto inmersos un conflicto y los que no es considerable y cada vez mayor. Los conflictos reducen el producto interno bruto de media en un 2 % anual, y las poblaciones afectadas suelen tener menos formación, un acceso más limitado a los servicios básicos y pocos medios de vida sostenibles. Los diez países que registran las mayores tasas de mortalidad materna son todos Estados afectados por conflictos o que acaban de salir de ellos, y la exclusión y la violencia por razón de género se cuentan entre los efectos residuales persistentes de los conflictos¹.

2. La Agenda 2030 destaca además la importancia fundamental de fortalecer las instituciones para garantizar la paz y el desarrollo inclusivo a largo plazo en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La administración y las instituciones públicas desempeñan un papel central en la formulación de enfoques integrales para lograr las metas a largo plazo teniendo presentes las numerosas dificultades a las que se enfrentan los países que salen de un conflicto, y en particular para responder a las necesidades más apremiantes en materia de seguridad y lograr al mismo tiempo unos objetivos audaces y transformadores en relación con las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible.

3. Por un lado, se ha de responder a la presión que ejercen las necesidades más inmediatas, es decir, hay que asegurar las funciones de supervivencia del Estado, como la seguridad, el estado de derecho, la competencia fiscal o la administración básica, y por el otro deben garantizarse otras funciones que competen al Estado más a largo plazo, como la planificación económica y la prestación de servicios públicos en todas las áreas de la administración pública. Esto puede llevar a los países que acaban de salir de un conflicto a tomar decisiones con consecuencias imprevistas y no necesariamente deseables a largo plazo.

4. El gobierno, la administración pública y la gobernanza de las instituciones públicas revisten mayor complejidad en los países afectados por conflictos que en aquellos que no han experimentado ninguno en mucho tiempo. Alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por ejemplo, es más complicado porque los conflictos suelen exacerbar esos problemas: en los países afectados por conflictos, las divisiones políticas son mayores, la corrupción tiende a estar más extendida, los problemas de salud pueden agudizarse y los recursos son más limitados.

5. En su 16º período de sesiones, el Comité de Expertos en Administración Pública reconoció la importancia de la Administración local a la hora de resolver conflictos, haciendo referencia a la relación existente entre las autoridades locales, la descentralización y las situaciones posteriores a los conflictos (véase [E/2017/44](#), capítulo III, sección C). Aunque en los acuerdos de paz se incluye a menudo el tema de la descentralización, los responsables de restablecer la gobernanza después de un conflicto abordan mucho menos el papel de la Administración local. La

¹ Valentina Resta y otros, “Realizing the SDGs in post-conflict situations: challenges for the state”, en *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals, World Public Sector Report 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.18.II.H1).

Administración local y la reconstrucción después de un conflicto se encuentran en la intersección de varios ámbitos de investigación relacionados entre sí, en particular la prevención y mitigación de los conflictos, la consolidación de la paz, la gobernanza y la economía política.

6. Por otra parte, las relaciones distan mucho de ser simples y se han producido novedades importantes en algunos subcampos, como la conflictividad en las ciudades y la gobernanza municipal, la incorporación de las autoridades tradicionales, los sistemas híbridos y las ideas relacionadas con la “paz postliberal”, una paz en la que se reconoce el papel de los organismos y las costumbres y se les concede un espacio, en lugar de implantar a la fuerza las instituciones liberales. Dada la interrelación existente entre la desmovilización, las comunidades y la prestación de servicios, por ejemplo, o entre la identidad étnica, la sensibilidad al conflicto y la participación política, resulta todavía más sorprendente que no se haya prestado mayor atención al papel de las autoridades locales después de los conflictos.

7. Está claro que la Administración local se ve afectada de manera directa por las intervenciones que suelen llevarse a cabo después de un conflicto y viceversa. Por ejemplo, al construir una carretera o reparar la infraestructura se están sentando las bases para intervenciones futuras en materia de gobernanza y se desarrolla la capacidad de la Administración local.

8. En la mayoría de los casos, el conflicto ocasiona graves daños materiales a las infraestructuras y los sistemas de gobernanza. En Sierra Leona, prácticamente todas las oficinas de la Administración local y varios edificios del Gobierno central fueron destruidos durante la guerra, al igual que la mayor parte de los documentos oficiales. Muchos funcionarios fueron víctimas del conflicto o huyeron del país. En tales circunstancias, es preciso reconstruir la administración pública por completo².

9. La propia administración pública puede fomentar políticas excluyentes que contribuyan a exacerbar las causas fundamentales de los conflictos violentos. Hay que evitar restablecer políticas e instituciones que amenacen con contribuir a perpetuar cualquier situación susceptible de provocar un nuevo estallido de la violencia.

II. La administración pública, la construcción del Estado y la consolidación de la paz

10. No se debe subestimar la importancia de una administración pública eficaz después de un conflicto. La debilidad del Estado da lugar a conflictos, pues se traduce en una combinación de alienación, sensación de injusticia, corrupción, incapacidad para prestar servicios, exclusión y a menudo prejuicios. Los Estados también pueden convertirse en fuente directa de conflictos si se dedican a rapiñar y controlar los recursos naturales o se apropian de ellos para lucrarse de forma ilícita, o cuando se sirven de instituciones públicas como las industrias nacionalizadas en beneficio propio a costa de los bienes públicos.

11. Es necesario que la administración pública funcione adecuadamente para coordinar las distintas prioridades y formular una visión a largo plazo que vaya más allá de la estabilización inmediata del país y la mejora de la eficacia de las instituciones. Sin embargo, para formular una visión de futuro hay que embarcarse en un proceso político que puede alterar las estructuras de poder existentes. Es habitual

² Para obtener más información sobre la capacidad institucional y la gestión pública en Sierra Leona, véase el resumen de la Presidencia sobre las deliberaciones durante la reunión a nivel de embajadores de la Comisión de Consolidación de la Paz celebrada en Sierra Leona el 22 de enero de 2019.

que quienes controlan las instituciones del Estado ostenten un poder considerable, y que al reconstruir las estructuras existentes se reaviven las causas que originaron el conflicto y disminuya la confianza en las instituciones públicas. Por lo tanto, para construir instituciones capaces de aplicar estrategias a largo plazo con miras a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, será fundamental formar coaliciones y promover la inclusión.

12. Cuando no va acompañada de una evolución en el plano político, la construcción del Estado puede limitarse básicamente a trasplantar los modelos empleados por los países desarrollados a los países en desarrollo afectados por conflictos. Al adoptar este enfoque, se corre el riesgo de crear instituciones vacías, que existan sobre el papel pero no en la práctica. La seguridad es un sector que ilustra a la perfección el costo que supone mantener las instituciones y las reducciones presupuestarias que puede suponer la retirada de la ayuda internacional.

13. Aunque la consolidación de la paz y la construcción del Estado suelen ir de la mano, a menudo los procesos de reconstrucción y el papel que desempeñan numerosos agentes en las distintas etapas del desarrollo están discutidos. En concreto, si bien se considera que la secuenciación y un orden de prioridades en las reformas son elementos importantes, no hay acuerdo en lo que respecta al orden que se ha de seguir. Además, la senda del desarrollo es compleja y no lineal, y después de un conflicto esa complejidad es aún mayor. Cada conflicto es diferente, como lo son las situaciones que se producen después. Por consiguiente, la reconstrucción después de un conflicto depende en gran medida del contexto, lo que explica en parte que no exista una solución universal que pueda aplicarse en todos los casos.

14. Los agentes externos de la comunidad internacional pueden complicar aún más este tipo de iniciativas. Estos agentes rara vez hablan con una sola voz, puede que defiendan metas y objetivos contradictorios y tal vez adopten enfoques diferentes para desarrollar las instituciones y apoyarlas. Cuando un Estado no tiene legitimidad ni goza de respaldo, la eficacia de los asesores externos es limitada. La mayoría de los donantes carece de los recursos financieros o la voluntad política necesarios para construir íntegramente un Estado y, por lo general, no suele haber un único donante. Esto ha llevado a algunos observadores a afirmar que los donantes deberían limitar sus intervenciones aunque reciban constantes presiones para “actuar”.

15. Un ejemplo que se menciona habitualmente para ilustrar los efectos de “no actuar” es el caso de la zona autogestionada de Somalilandia, donde la falta de ayuda exterior parece haber propiciado el surgimiento de una solución política. En respuesta al aislamiento y la limitada asistencia financiera prestada por la comunidad internacional, las reformas se financiaron con recursos internos y la ayuda de la diáspora. Esto explica que las reformas no siguieran ningún modelo internacional, gozaran de mayor legitimidad a nivel local y fueran sostenibles. Las élites locales tuvieron que ponerse de acuerdo y dispusieron del tiempo necesario para encontrar soluciones adaptadas al contexto local, gracias a las cuales se ha logrado la estabilidad a largo plazo.

16. Es posible hacer una distinción esencial entre los enfoques para consolidar la paz de abajo arriba y los enfoques institucionales para construir el Estado de arriba abajo. Los enfoques empleados para consolidar la paz se centran en la prevención de conflictos, la diplomacia por diversas vías, la participación de la sociedad civil y las comunidades, y el desarrollo de la capacidad local para dialogar. No obstante, un aspecto que estos enfoques no tienen debidamente en cuenta es la importancia de unas instituciones de gobernanza que funcionen para realizar la transición del conflicto a la paz.

17. Los enfoques adoptados para construir el Estado, en cambio, han hecho hincapié en las instituciones del Estado central, la estabilización y la seguridad. Estos enfoques han recibido críticas porque se considera que otorgan excesiva preponderancia al Estado y pasan por alto la inclusividad, las comunidades y a menudo las zonas y grupos de población situados fuera de los centros urbanos, en particular la capital.

18. Al mismo tiempo, parece existir cierta convergencia entre los dos enfoques, pues se reconoce que la transformación necesaria para construir un Estado requiere adoptar un enfoque mucho más sensible a las necesidades de la comunidad local y más representativo en lo que respecta a la administración pública si el objetivo es crear una sociedad en la que nadie se quede atrás y que contribuya a su vez a consolidar la paz. Por otra parte, se reconoce que, a los efectos de consolidar la paz, la gobernanza y el Gobierno son fundamentales para promover sociedades pacíficas a largo plazo. Ambos enfoques reconocen asimismo que cualquier cambio que se introduzca en sus respectivas actividades afectará directamente a las relaciones entre el Estado y la sociedad.

19. A pesar de esta tendencia hacia la convergencia, las tensiones entre la consolidación de la paz y la construcción del Estado siguen existiendo. Por ejemplo, cuando al construir el Estado se reproducen las desigualdades y los problemas que contribuyeron a originar el conflicto, esto puede dar lugar a un nuevo ciclo de conflictos. Las iniciativas de consolidación de la paz también pueden provocar tensiones que dificulten la construcción del Estado. Por ejemplo, los acuerdos de paz pueden generar divisiones o fragmentación en el seno de la sociedad a consecuencia de los arreglos de reparto de poder adoptados. Aunque consagrar las divisiones sociales en la constitución de un país puede reportar ventajas evidentes a corto plazo para preservar la paz, esta decisión puede plantear problemas a largo plazo. El Líbano es un ejemplo interesante de cómo se logró una estabilidad frágil repartiendo el poder entre comunidades confesionales definidas a partir de un censo de 1932³.

III. Controversia sobre la jerarquía de las funciones del Estado

20. Todos los Gobiernos deben tomar decisiones para establecer prioridades entre las distintas actividades que les corresponde llevar a cabo. Después de un conflicto, pueden surgir dilemas importantes derivados de la urgencia que impone el propio conflicto y de la necesidad de instaurar sistemas globales contando con tiempo, capacidad y recursos limitados. Por tanto, las decisiones referidas al orden en que se reformará la administración pública pueden ser críticas cuando llegue el momento de definir prioridades de carácter más general durante el proceso de planificación estratégica⁴.

21. Aunque la terminología está sujeta a interpretación, existe un amplio acuerdo sobre aquello que los Estados deben desarrollar o reconstruir al salir de un conflicto: a) la capacidad para garantizar la seguridad y el bienestar de la población; y b) la legitimidad, de manera que los ciudadanos acepten el derecho del Estado a gobernar y ejercer su autoridad en el territorio y sobre la población, lo que implica, entre otras cosas, asegurar el monopolio del uso legítimo de la fuerza e instituir y salvaguardar el estado de derecho.

³ Existe literatura abundante sobre la gobernanza política en el Líbano. Véanse, por ejemplo, Waleed Hazbun, "Assembling security in a 'weak state': the contentious politics of plural governance in Lebanon since 2005", *Third World Quarterly*, vol. 37, núm. 6 (2016); y John Nagle, "Between entrenchment, reform and transformation: ethnicity and Lebanon's consociational democracy", *Democratization*, vol. 23, núm. 7 (2016).

⁴ Véase Siân Herbert, "Sequencing Reforms in Fragile States: Topic Guide" (Birmingham, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Universidad de Birmingham, 2014).

22. La consolidación de la paz es el proceso de fondo a largo plazo mediante el cual se desarrollan las relaciones entre el Estado y la sociedad. La relación entre la consolidación de la paz y la construcción del Estado constituye la base del enfoque estratégico fundamental que se emplea para establecer la prioridad de las reformas. Por consiguiente, es esencial planificar con antelación y a largo plazo cómo se complementarán las actividades más urgentes para evitar las consecuencias imprevistas de reformas acometidas precipitadamente o impedir que las reformas se pospongan durante mucho tiempo, dificultando la introducción de otras reformas más adelante.

23. Por regla general, el papel y la importancia de los agentes no estatales en este ámbito no se valoran en su justa medida. En el Afganistán, los agentes externos trataron de poner fin a la *hawala*, un sistema informal de transferencia de fondos, y sustituirlo por bancos convencionales. De este modo se desperdició el potencial que ofrecía el sistema *hawala*, plenamente desarrollado, para aumentar el acceso a las finanzas⁵. La escasa atención que Sierra Leona dedicó inicialmente al sector de la justicia es otra muestra de cómo decisiones adoptadas nada más arrancar el proceso con el fin de lograr la paz de inmediato complicaron la introducción de reformas posteriores, en particular la decisión de devolver a los jefes su función de jueces en lugar de reformar los tribunales locales⁶.

24. El orden de prioridad de las funciones existentes después de un conflicto genera grandes desacuerdos. Algunos autores dividen estas funciones en dos grupos: las que se consideran necesarias para la supervivencia, como la adopción de acuerdos políticos, la seguridad, la justicia y la capacidad administrativa básica; y las que en teoría corresponde cumplir al Estado, es decir, prestar servicios públicos como la gestión económica, la salud, la educación, los servicios relacionados con el agua, la infraestructura, los programas de empleo, la protección social, los mecanismos contra la corrupción y la rendición de cuentas democrática.

25. Esta clasificación no goza de total aceptación, y tampoco existe un consenso sobre dónde situar exactamente la línea divisoria entre estos sectores y ámbitos de acción, o si esa línea debería existir siquiera. En el Nuevo Pacto del Grupo g7+ se proponen cinco esferas prioritarias principales que influyen directamente en la administración pública después de un conflicto: a) la legitimidad política; b) la seguridad; c) la justicia; d) los fundamentos económicos; y e) los ingresos y los servicios.

26. La jerarquía de funciones también se refleja en el abandono que sufre la Administración local después de un conflicto⁷. En un gran número de Estados inmersos en conflictos, la Administración local estaba poco preparada y carecía de los recursos necesarios, al menos en parte porque en muchos casos las autoridades locales tendían a estar muy centralizadas o a ser de corte autoritario.

27. Los casos del Líbano y Uganda ilustran la experiencia de los municipios para atender las necesidades en tiempos de guerra, a saber, restablecer los servicios, llevar a cabo la planificación y la toma de decisiones de ámbito local, y promover la reconciliación y consolidación de la paz en las comunidades⁸. Los agentes internacionales suelen dar por supuesto que las autoridades locales son incapaces de

⁵ Edwina A. Thompson, "The nexus of drug trafficking and Hawala in Afghanistan", en Doris Buddenberg y William A. Byrd, eds., *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy* (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Banco Mundial, 2006).

⁶ Peter Albrecht y Paul Jackson, *Securing Sierra Leone: 1997-2013 – Defence, Diplomacy and Development in Action*, Whitehall Papers, núm. 82 (Abingdon, Reino Unido, Routledge, 2015).

⁷ Véase, por ejemplo, Paul Jackson y Gareth Wall, eds., *Post-Conflict Reconstruction and Local Government* (Abingdon, Reino Unido, Routledge, 2019).

⁸ *Ibid.*

prestar servicios, y en consecuencia evitan utilizar las estructuras de la Administración local y recurren a las organizaciones no gubernamentales para cumplir este cometido. Las decisiones relativas a los acuerdos de paz suelen tomarse desde el Gobierno central y sin contar con los representantes de la Administración local, a pesar de que son los funcionarios locales quienes se espera que carguen con el peso de llevar el control de las armas pequeñas, facilitar la reintegración de los excombatientes y afrontar los problemas sociales asociados.

28. Las estructuras de la Administración local han permitido canalizar de distintas formas la ayuda de emergencia enviada después del conflicto y la asistencia para el desarrollo, por ejemplo para retirar escombros, rehabilitar infraestructuras municipales esenciales, evaluar los daños sufridos a consecuencia de la guerra y restablecer los medios de vida de la población. Las autoridades locales también han contribuido a revitalizar la actividad económica y fomentar la consolidación de la paz entre las comunidades. La Administración local desempeña un papel especialmente importante en los procesos que afectan de manera directa a las comunidades locales, como es el reasentamiento de excombatientes y civiles desplazados o la gestión de tierras. Los desplazamientos humanos asociados suelen provocar la despoblación de unos municipios y la urbanización acelerada de otros, especialmente en las capitales. Esto puede exacerbar la delincuencia, el desempleo y la edificación ilegal, además de ocasionar problemas de disponibilidad local de servicios como el agua o el planeamiento.

29. La falta de capacidad también puede verse exacerbada por los ataques deliberados contra los funcionarios de la Administración local en algunos conflictos. Una de las características del conflicto en Nepal fueron los frecuentes secuestros de funcionarios locales cometidos con el objetivo de socavar la Administración local, un fenómeno que se reprodujo en las guerras de Uganda y África Occidental bajo la forma de ataques generalizados contra representantes gubernamentales. La escasez de personal puede empeorar debido a la reticencia de los empleados a trasladarse de las capitales a las regiones necesitadas, sobre todo cuando la reconstrucción viene acompañada de una grave crisis financiera⁹.

30. En unas iniciativas coordinadas y bien planificadas destinadas a mejorar la capacidad de la Administración local para resolver estos problemas se ha de reconocer que las autoridades locales son las que están en mejor posición para solucionarlos. A diferencia de los planes o sistemas nacionales para la solución de conflictos, los planes locales no solo permitirían incluir a aquellos grupos que se sienten excluidos, sino que además tendrían capacidad para tener en cuenta los conflictos relativos a la tierra que se dan en el ámbito local. Después de un conflicto, son a menudo problemas de índole local los que dan lugar a otros conflictos que, en última instancia, pueden desencadenar la violencia generalizada.

IV. Legitimidad política

31. La solución política que termine adoptándose después de un conflicto determinará el éxito o fracaso de las iniciativas de consolidación de la paz y construcción del Estado y el desarrollo de la administración pública. Aunque los acuerdos políticos exclusivos pueden resultar positivos a corto plazo después de un conflicto porque se logra por fin una solución a este, para lograr el desarrollo sostenible a más largo plazo es preciso adoptar un enfoque más inclusivo, pues los grupos excluidos tienden a albergar resentimientos.

⁹ Paul Jackson, "Local government and decentralization in post-conflict contexts", *Third World Thematics: A TWQ Journal*, vol. 1, núm. 6 (2016).

32. Para ser inclusivos, es necesario llevar a cabo transiciones constantes en el proceso de solución política, y no limitarse a suscribir un acuerdo puntual. Las soluciones políticas que adopten las élites podrían ser cada vez más inclusivas, si bien colaborar con las élites en este sentido plantea un dilema a la comunidad exterior a la hora de intervenir, pues las élites pueden no compartir los valores de los agentes de desarrollo. En buena parte de África Subsahariana, uno de los principales interrogantes es si el partido o partidos que vayan a gobernar podrán superar la fragmentación social que han heredado y alcanzar “acuerdos elitistas inclusivos” que incorporen algunos elementos de representación social¹⁰.

33. La legitimidad se considera fundamental para consolidar la paz y construir el Estado, pues se cree que contribuye a reducir los conflictos violentos disminuyendo el descontento y disminuye la voluntad de los grupos y los individuos de cuestionar a las autoridades públicas mediante actos violentos. Asimismo, se presupone que la legitimidad aumenta la calidad de la prestación de los servicios públicos porque afianza el pacto suscrito entre el Estado y la ciudadanía, lo que a su vez redundaría en beneficio de la actuación del Estado y aumenta la justicia en la prestación de los servicios.

34. Pese a la existencia de sólidos argumentos teóricos y empíricos a favor de reforzar la legitimidad de las instituciones públicas, formular una política de construcción del Estado sustentada en la legitimidad plantea varios problemas importantes:

a) La legitimidad es un concepto social que se cuestiona de forma permanente y no se puede medir conforme a criterios consensuados. Cada grupo social percibe la legitimidad a su manera y, en una sociedad profundamente dividida después de un conflicto, estas percepciones pueden ser mutuamente excluyentes;

b) Existe un importante problema de tipo causal relacionado con la legitimidad como causa o efecto de una sociedad que vive en armonía. Muchos procesos históricos parecen indicar que la legitimidad se refuerza a partir de la seguridad y la estabilidad, y no al revés. Esta relación endógena entre legitimidad y seguridad tiene implicaciones a la hora de determinar los objetivos prioritarios generales en materia de desarrollo y gobernanza;

c) El contrato entre el Estado y los ciudadanos no es claro. Como la actuación del Estado suele estar mediada por redes, es posible que los individuos no atribuyan ninguna cualidad positiva al Estado. Las mejoras en la prestación de servicios no se traducen por fuerza ni directamente en una mayor legitimidad.

35. Aunque la legitimidad plantea graves problemas para la ejecución, sigue teniendo una importancia evidente: una administración pública eficaz tiende a gozar de una legitimidad mucho mayor que otra ineficaz o corrupta. La legitimidad del Estado depende esencialmente de la eficacia de su gobernanza y su administración pública.

¹⁰ Herbert, “Sequencing Reforms in Fragile States”.

V. Seguridad y justicia

36. La seguridad, la justicia y el estado de derecho son esferas fundamentales, tanto para el funcionamiento básico del Estado como en tanto que condiciones indispensables para llevar a cabo actividades a más largo plazo como son el desarrollo económico y social. Aunque a menudo la tarea más urgente después de un conflicto es restablecer la seguridad, existe escaso consenso sobre los elementos básicos que resultan indispensables para restablecer la seguridad y la justicia. Las intervenciones suelen incidir en aspectos como la reforma del sector de la seguridad, la reforma judicial, la asistencia jurídica, la justicia de transición y los mecanismos de lucha contra la corrupción. Las reformas del sector de la seguridad implican realizar actividades como librar guerras o formar al ejército, la policía y el poder judicial, y reinstaurar los mecanismos de gobernanza de la seguridad desde las aldeas hasta el comité de seguridad nacional.

37. La envergadura de las intervenciones en el sector de la seguridad y la justicia plantea dificultades a la hora de definir los objetivos y el orden de prioridades. Las intervenciones de los donantes han recibido críticas por considerarse que no estaban debidamente coordinadas. Después del conflicto en Sierra Leona, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se erigió en agente principal de la reconstrucción del gobierno y esperaba que otros miembros de la comunidad internacional se involucraran y financiaran las funciones previstas¹¹. Sin embargo, ese no fue el caso. En consecuencia, se hizo demasiado hincapié en la seguridad inicial y la construcción del Estado en detrimento de la consolidación de la paz en las comunidades, la prestación de los servicios y la reforma económica a más largo plazo.

38. El dilema inherente a las situaciones posteriores a los conflictos es cómo garantizar la seguridad facilitando al mismo tiempo el acceso a la justicia y respetando las normas de derechos humanos. En muchas ocasiones, el propio Estado puede ser una fuente de conflictividad y violencia, y respaldar un Estado en esas condiciones podría exacerbar los factores subyacentes al conflicto. La práctica internacional ha evolucionado hasta adoptar un enfoque integral de la seguridad y la justicia que evita poner excesivo énfasis en la seguridad y desatender la reforma de la justicia.

39. Cuando se hace demasiado hincapié en los sistemas de justicia del Estado, se pueden llegar a pasar por alto sistemas informales o tradicionales que pueden prestar algunos servicios, normalmente relacionados con la tierra, la seguridad y la justicia, que tal vez sean más amplios y gocen de legitimidad. En estos casos, la administración pública desempeña un papel fundamental, pues no todos los sistemas tradicionales se consideran justos o se ajustan a las normas internacionales de derechos humanos, sobre todo en materia de género.

40. El arbitraje y la función de supervisión que ejerce la administración pública son esenciales para restablecer la legitimidad de cara a la población. Por ejemplo, para garantizar la seguridad en las zonas de Etiopía afectadas por conflictos, el Estado creó cuerpos de policía de proximidad que simpatizaban con las comunidades locales, lo que permitió no solo que las fuerzas de seguridad del Estado y las autoridades tradicionales superaran su antigua rivalidad, sino que también aumentara considerablemente el acceso a la justicia de quienes habían sido excluidos por los sistemas tradicionales, como era el caso de las mujeres jóvenes¹².

¹¹ *Ibid.* Véase también Albrecht y Jackson, *Securing Sierra Leone*.

¹² Paul Jackson, Demelash Kassaye y Edward Shearon, “‘I fought the law and the law won’: evidence on policing communities in Dire Dawa, Ethiopia”, *British Journal of Criminology*, vol. 59, núm. 1 (enero de 2019).

VI. Fundamentos económicos

41. A menudo se menciona el desarrollo económico como uno de los elementos más difíciles para la gobernanza después de un conflicto. Sin embargo, y aunque la mayoría de los donantes reconocen la importancia crucial de impulsar la actividad económica, incluido el empleo, para las personas que viven en esos contextos, la literatura sobre el tema es muy limitada.

42. En las encuestas realizadas a poblaciones que viven en zonas afectadas por un conflicto, las oportunidades económicas reciben una valoración muy alta, lo que significa que la falta de oportunidades puede agravar los conflictos y la imposibilidad de sobrevivir económicamente, junto con otros factores como la migración, podría exacerbar la violencia.

43. Las reformas económicas tienen un carácter altamente político, pues implican desplazar del poder y privar de acceso a los recursos a ciertos grupos, ya sea porque se dedican a actividades delictivas o porque forman parte de la economía sumergida o del sistema estatal, para favorecer a otros grupos en el marco de un Estado legítimo. Estas reformas pueden dar lugar a conflictos y “actos de sabotaje” protagonizados por partidos e individuos que creen que el incipiente proceso de paz amenaza su poder y recurren a la violencia para frustrar cualquier intento por alcanzar el poder.

44. El crecimiento económico entraña una serie de riesgos, incluido el riesgo considerable de que se produzca otro conflicto. Por este motivo, la inversión en industrias más permanentes como la manufactura se ve reducida y la actividad económica tiende a concentrarse en el comercio y la extracción de recursos primarios. Además, la política económica suele legalizar la actividad económica mediante la concesión de licencias para transacciones, la reglamentación y la fiscalización, en lugar de trabajar, por ejemplo, con las importantes empresas informales que pueden crecer en torno al conflicto.

45. Los datos apuntan a la gran importancia que tiene la gestión económica aun cuando sus resultados no puedan apreciarse durante un tiempo. El Estado necesita formular una visión de futuro en ese sentido, y para ello debe contar con funcionarios públicos que comprendan el sector privado y estén dispuestos a colaborar con él en la elaboración de una estrategia a largo plazo.

VII. Ingresos y servicios

46. La gestión de los ingresos públicos y el desarrollo de la capacidad para prestar servicios de manera eficaz y responsable son competencias fundamentales de la administración pública. Otra de sus competencias básicas es la gestión de las finanzas públicas, tarea que implica adoptar reformas y reintroducir la recaudación de impuestos, asumir la función de tesorería, elaborar presupuestos, llevar la contabilidad, rendir cuentas de las actividades financieras y presentar informes. De todas estas reformas depende el pago de los salarios públicos, la redistribución de bienes y servicios, y el aumento de la transparencia del Estado.

47. Aunque existe la posibilidad de subcontratar la prestación de ciertos servicios, al menos a corto plazo, estas funciones básicas de la gestión de las finanzas públicas son más difíciles de externalizar y exigen desarrollar rápidamente la capacidad de los funcionarios públicos.

48. Aunque la reconstrucción después de un conflicto puede ser una oportunidad para promulgar reformas más difíciles de introducir en tiempos de paz, esta labor se ve en parte obstaculizada por la falta de capacidad de la administración pública en un contexto marcado ya por las dificultades. Un dilema fundamental en este sentido es

cómo movilizar recursos suficientes para promulgar reformas en un sistema desprovisto de capacidad, a veces durante largos períodos de tiempo. En muchos contextos después de un conflicto, y como solución a corto plazo, es posible contratar a asesores externos o a personas que se encuentran en la diáspora. No obstante, esos asesores externos suelen cobrar sueldos internacionales, lo que podría crear divisiones entre ellos y los funcionarios de carrera.

49. Una de las funciones esenciales de la burocracia estatal es recaudar impuestos para poder llevar a cabo todas las demás actividades que son competencia del Estado. Para garantizar la sostenibilidad, el Estado tiene que contar con un sistema tributario capaz de recaudar ingresos e invertirlos adecuadamente. Este es un ejemplo más del dilema fundamental que plantea mantener el equilibrio entre los efectos visibles a corto plazo y el cambio a largo plazo que implica el retorno a la política y la legitimidad.

50. La relación entre la prestación de servicios y la legitimidad del Estado no es clara, aunque se da por sentado que al mejorar la primera aumenta la segunda. Se ha demostrado que esta relación entre la prestación de servicios y la legitimidad no es lineal, pues en esta última influyen las expectativas, las valoraciones subjetivas, la facilidad con que se atribuyen competencias y las características del servicio. La falta de acceso a los servicios o la ausencia de servicios operativos puede contribuir a aumentar la alienación y el conflicto, especialmente cuando se interpreta que esa falta de acceso o disponibilidad obedece a razones de tipo étnico o regional y, en concreto, cuando los centros urbanos, como la capital, reciben servicios adecuados, pero otras zonas no. Por otra parte, el establecimiento de servicios de calidad como el agua, la electricidad y la justicia pueden influir positivamente en la percepción que se tiene del Estado, aunque tal vez esta relación no sea tan evidente.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

51. Después de un conflicto, es esencial garantizar la viabilidad de la administración pública para restablecer la gobernanza y consolidar la paz a largo plazo. El elemento central de la administración pública es un funcionariado eficiente y capaz de facilitar el acceso a los servicios públicos. Las administraciones públicas competentes a nivel nacional y local son importantes no solo para prestar servicios y asistencia de manera eficaz. Cualquier intervención internacional precisa de administraciones locales eficientes que proporcionen redes, conocimientos locales y apoyo mucho después de que se retire la ayuda internacional y que constituirán el eje de la consolidación de la paz y la recuperación a largo plazo.

52. Para consolidar la paz es necesario recuperar la confianza en las instituciones públicas. Para ello es necesario reconstruir la administración pública de tal manera que cualquier vinculación política que haya podido tener con el propio conflicto pase a un segundo plano y la administración se convierta en un servicio representativo e inclusivo. La reconstrucción de la función pública es un elemento clave en la interacción de los Estados con sus ciudadanos. La estructura que termine adoptando la función pública, la manera en que funcione y quiénes puedan trabajar en ella son aspectos cruciales para construir el Estado y consolidar la paz. Eso explica la especial relevancia que tienen los Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible en las situaciones posteriores a un conflicto.

53. Las administraciones públicas a menudo participan activamente en los conflictos. Algunas pueden haber contribuido al conflicto, pero todas sufren sus consecuencias de un modo u otro. Por lo general, los empleados públicos son blanco de ataques durante los conflictos, por lo que la tarea de reconstruir las estructuras institucionales y de personal que se han visto erosionadas puede ser abrumadora. No

obstante, esto representa una oportunidad para acometer una reconstrucción de la administración pública de carácter transformador. Una administración pública que se rija por los Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible puede servir de modelo y ejemplo a la hora de tomar decisiones inclusivas, lograr la cohesión social y consolidar la paz de manera más amplia, además de diferenciarse de la administración pública que existía durante el conflicto. Sin embargo, cabe recordar que no todos los contextos son iguales y que el grado de desconfianza en la función pública después de un conflicto variará en función de la situación.

54. En esencia, la administración pública gira alrededor de las personas. Su capacidad depende de la medida en que los empleados públicos sean capaces de cumplir su cometido. Un aspecto fundamental en este sentido es la formación, aunque esta debe complementarse con otros factores de capacidad como contrataciones y despidos, métodos de trabajo flexibles, la cultura interna de la propia institución y una combinación de políticas y competencias técnicas y políticas. Después de un conflicto, es probable que surjan trabas importantes a la hora de contratar y retener a funcionarios suficientemente motivados y capacitados, más allá de los problemas habituales relacionados con el sueldo, las condiciones de trabajo y las competencias. Entre esos problemas figura la necesidad de aumentar la representación de género en los servicios para facilitar el acceso a las mujeres.

55. Las reformas introducidas conforme a los Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible deben convertir además a las administraciones públicas en organizaciones transparentes y responsables. Una de las causas principales de los conflictos es la exclusión que sienten determinados grupos sociales y la percepción que se tiene de la falta de imparcialidad, transparencia y acceso a los servicios o de las ventajas de que disfrutaban los funcionarios públicos, además de la corrupción existente. Los conflictos favorecen la corrupción, pues no existe una supervisión efectiva; se sabe que la corrupción es un fenómeno habitual en aquellas situaciones después de un conflicto en las que se ofrecen grandes contratos externos para acometer los proyectos de reconstrucción. Se trata por tanto de un momento crítico para cualquier administración pública, cuya debilidad circunstancial pone a prueba su ética y su profesionalidad.

56. Para preservar la integridad profesional no basta con adoptar reglamentos y leyes: la integridad está estrechamente vinculada a la cultura, y la cultura depende en parte de que el liderazgo sea eficaz y viceversa. El liderazgo emana tanto de la propia administración pública como de los mecanismos políticos de supervisión, que deben proyectar, a los ojos del público en general y del resto de la administración, una imagen de eficacia a la hora de hacer frente a quienes infringen los reglamentos y las leyes. De acuerdo con los Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible, los valores y la cultura son fundamentales para preservar la autoridad, la legitimidad y la capacidad de la administración pública.

57. En sus deliberaciones sobre la gobernanza pública después de los conflictos, el Comité de Expertos en Administración Pública deben tener en cuenta sus resultados tanto a corto como a largo plazo. El Comité podría centrar su labor en este ámbito, además de proporcionar orientación sobre cómo recuperar la credibilidad de la gobernanza y las instituciones y sistemas de la administración pública después de un conflicto, haciendo hincapié en la forma en que la gobernanza y la administración pública pueden influir positivamente en la consolidación de la paz. El anexo del presente documento ofrece varios ejemplos concretos de casos en que los Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible podrían resultar de utilidad.

Anexo

Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible y situaciones posteriores a conflictos

<i>Principio</i>	<i>Reconstrucción de la administración pública</i>	<i>Ejemplo</i>
Competencia	Las competencias necesarias después de un conflicto son de índole muy diversa. Los empleados públicos se ven obligados a tomar decisiones políticas y técnicas en circunstancias difíciles, sopesando sus pros y sus contras. Asimismo, tienen que trabajar con organismos internacionales y regionales y con socios locales, además de servir de enlace fundamental entre el Gobierno y el ámbito y las poblaciones locales. La contratación y retención de funcionarios competentes durante y después de un conflicto es una labor compleja.	La escasez de competencias a corto plazo para prestar los servicios puede resolverse mientras el Estado desarrolla las competencias básicas necesarias. En Mozambique se contrató a una empresa internacional para que gestionara las operaciones aduaneras y formara a los nuevos oficiales de aduanas del país. En virtud de este contrato, el Gobierno nacional asumiría de nuevo el control de manera gradual, con unas obligaciones y metas bien definidas. Este programa combinado de gestión y creación de capacidad permitió desarrollar las competencias básicas y seguir prestando los servicios al mismo tiempo.
Formulación de políticas sólidas	Después de un conflicto, el desarrollo implica realizar numerosas concesiones. Es preciso atender por igual los siguientes aspectos: a) la implantación de modelos importados y el desarrollo de la capacidad local; b) el gasto para restablecer las funciones y los servicios con carácter inmediato; c) la agilización que comporta la centralización y la ralentización de la participación derivada de la descentralización; d) el restablecimiento de los servicios que existían antes del conflicto y la creación de otros nuevos; e) el refuerzo de la legitimidad y la democracia y la restauración de la autoridad gubernamental; y f) la autoridad de la administración central y local.	Aunque la planificación a largo plazo no se puede externalizar, al elaborar los planes nacionales de desarrollo la administración pública debe sopesar las presiones a corto plazo y los objetivos a largo plazo. Varios países (como el Chad, Colombia y Sierra Leona) han utilizado los Objetivos de Desarrollo Sostenible al salir de un conflicto para vincular los pilares de su propio desarrollo nacional a las metas a largo plazo previstas en los Objetivos ¹ . Para facilitar este ejercicio, las Naciones Unidas han instado a los agentes externos a coordinarse adoptando enfoques de donantes múltiples que combinan diferentes sectores y agentes en un único plan global.
Colaboración	Los responsables de la administración pública deben coordinarse entre sí y con los organismos de desarrollo internacionales, las agencias de seguridad externas y el sector no estatal. Uno de los aspectos más complejos, aparte de coordinar la asistencia, es promover el desarrollo económico en colaboración con el sector privado.	En Sudán del Sur, se cree que la inestabilidad política y la falta de acceso a la electricidad, la tierra y las fuentes de financiación limitan considerablemente el desarrollo del sector privado ² . Con la ayuda del Banco Mundial, el país creó un mecanismo de diálogo público-privado, el foro empresarial de Sudán del Sur, para disponer de un elemento estratégico que posibilitara el desarrollo

¹ Valentina Resta, “Realizing the SDGs in post-conflict situations: challenges for the state”, en *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals – World Public Sector Report 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.18.II.H.1).

² Stephen Commins y otros, *Pooled Funding to Support Service Delivery: Lessons of Experience from Fragile and Conflict-Affected States* (Londres, Departamento de Desarrollo Internacional, Reino Unido, 2013).

Principio	Reconstrucción de la administración pública	Ejemplo
Integridad	La corrupción después de un conflicto puede ser un problema complejo y de difícil solución. Esto puede obedecer a la rendición de cuentas en general sobre aspectos como los códigos de conducta o la remuneración y las escalas de sueldo equitativas de los funcionarios públicos, y al control que se ejerce sobre quienes más pueden lucrarse a título particular recurriendo a prácticas corruptas.	económico del sector privado. El foro, en el que participan el Gobierno y el sector privado, contribuye directamente a la formulación de políticas, mejorando el diseño de las reformas, ampliando los conocimientos sobre las empresas, aumentando la rendición de cuentas y la transparencia, y determinando el orden de prioridad y la secuencia de las reformas. También desempeña una función de control externo del propio proceso de reforma. En sus iniciativas de reconstrucción después del conflicto, Nepal adoptó un enfoque para luchar contra la corrupción y mejorar la transparencia que consistió en crear una comisión responsable de investigar los casos de abuso de poder con autoridad para investigar a todos los empleados públicos. Liberia ha diseñado una completa estrategia nacional de lucha contra la corrupción que define las causas de la corrupción y las actitudes frente a este fenómeno, las medidas para reducir las oportunidades, los casos actuales de corrupción y la forma de poner fin a las prácticas corruptas. A mediados de la década de 1990, los oficiales de aduanas en Georgia que trabajaban en la frontera solo lo hacían por turnos y rotaban rápidamente. De este modo, la corrupción se ponía al alcance de un gran número de ellos y se garantizaba la lealtad de esos funcionarios.
Transparencia	Después de un conflicto, la información es un bien escaso y puede que no haya datos de buena calidad disponibles para facilitar la toma de decisiones. Al restablecer un Gobierno después de un conflicto, tal vez sea recomendable también tener en cuenta el hecho de que los regímenes anteriores pueden no haber sido transparentes a la hora de formular sus políticas; aquí interviene también una cuestión de fondo, a saber, la dificultad de cuantificar la transparencia. En los países que salen de un conflicto, las adquisiciones presentan un riesgo especialmente elevado en relación con la transparencia de los procesos y la probabilidad de que se produzcan casos de corrupción.	Las instituciones de auditoría independientes que trabajan con la sociedad civil pueden aportar información importante para mejorar la transparencia. Además de garantizar la imparcialidad de las adquisiciones, por ejemplo, las instituciones de auditoría pueden publicar informes de auditoría sobre las instituciones públicas y hacer de intermediarias entre el Gobierno y la ciudadanía, proporcionando datos y análisis a ambos. El registro de tierras es otra esfera crucial que debe reformarse después de un conflicto. Tras el conflicto vivido en Camboya, el Gobierno facilitó un medio accesible para registrar la propiedad de la tierra que contó además con la participación de las comunidades y suscitó el interés de los donantes. No obstante, el Gobierno concluyó que, si bien esta medida era importante desde el punto de vista de la transparencia y la legitimidad, la reforma del registro de tierras llevó mucho tiempo. El sistema camboyano se centró en introducir mecanismos democráticos para registrar los derechos sobre la tierra, sensibilizar al público sobre sus derechos y crear un registro transparente y

Principio	Reconstrucción de la administración pública	Ejemplo
Supervisión independiente	Después de un conflicto, la supervisión que ejerce el Gobierno desde fuera es en muchos casos escasa; las organizaciones de la sociedad civil son inexistentes o se dedican a cuestiones más apremiantes, como la justicia de transición. La comunidad internacional puede ejercer una función de supervisión independiente, además de participar, por ejemplo, en la creación de comisiones de administración pública.	accesible para todas aquellas personas con derecho a consultar la información que obraba en ese registro y, llegado el caso, a cuestionar su validez. Se dedicaron más ayudas a los grupos marginados (las personas con discapacidad y la población analfabeta), y el resultado final fue un registro fidedigno, y por lo general válido, de los derechos sobre la tierra³. Un problema muy real que plantea la creación de organismos de supervisión independientes es cómo contratar a personas preparadas y de confianza para dirigirlos. Esto planteó verdaderas dificultades a las comisiones del sector público en Sierra Leona, dada la desconfianza que existía hacia un gran número de altos funcionarios. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte trabajó con el Gobierno para crear instituciones de supervisión dirigidas por personas íntegras, muchas de las cuales, entre ellas el Coordinador de Seguridad Nacional, no contaban con la confianza de ninguno de los dos partidos políticos principales⁴.
No dejar a nadie atrás	La reconstrucción después de un conflicto a menudo se centra en el restablecimiento de instituciones y estructuras; y se presta menos atención a las personas que han podido verse afectadas directamente por el conflicto. En tales circunstancias, hay quienes deben esperar en ocasiones durante años a que se instaure un mecanismo de justicia de transición, lo que relega al olvido a las personas que más pérdidas han sufrido.	Se han ejecutado con éxito varios programas en este ámbito, como los programas de vivienda en Rwanda y Sudáfrica y, en particular, el programa de repoblación ganadera en el noreste de Uganda, donde el conflicto había acabado con el principal medio de subsistencia de la población ⁵ . La repoblación ganadera facilitó los medios necesarios para lograr la recuperación económica en una región marginada sin depender de la ayuda internacional, además de impulsar la actividad económica.
No discriminación	Una fuente de conflictos que se cita a menudo es la discriminación, lo que hace de la inclusión un elemento clave para la administración pública, especialmente cuando esa administración se considera un microcosmos de la sociedad a la que sirve. Las instituciones deben ser inclusivas y accesibles, y entre su personal debe estar representada la población a la que presta servicio. Por otra	Las instituciones inclusivas son un medio fundamental para consolidar la paz y lograr el desarrollo sostenible a largo plazo. Ocultos en las prácticas de contratación de instituciones fundamentales como la administración pública, el ejército o la policía existen a menudo prejuicios que deben eliminarse por medio de reformas. Las prácticas de contratación pueden acentuar los prejuicios históricos de ciertas instituciones o, en países donde

³ Mika-Petteri Töhrönen y David Palmer, “Land administration in post conflict Cambodia”, documento elaborado para el simposio sobre gestión de tierras en zonas que salen de un conflicto, celebrado en Ginebra en abril de 2004.

⁴ Peter Albrecht y Paul Jackson, *Securing Sierra Leone: 1997-2013 – Defence, Diplomacy and Development in Action*, Whitehall Papers, núm. 82 (Routledge, 2015).

⁵ Para obtener más información sobre Uganda, véase Jamie Boex, Deborah Kimble y Juliana Pigey, “Decentralized local governments as a modality for post-conflict recovery and development: an emerging natural experiment in northern Uganda”, IDG Working Paper, núm. 2010-01 (Washington, D.C., Urban Institute Centre on Development and Governance, 2010).

Principio	Reconstrucción de la administración pública	Ejemplo
	parte, las instituciones públicas deben proyectar una imagen de no discriminación a los ojos de los usuarios. Los ascensos y la gestión de la actuación profesional se deben basar en los méritos.	conviven varias etnias, como Burundi, es preciso superar prejuicios étnicos.
Participación	La participación es importante cuando existen grupos que se no se consideran representados en la función pública. Los agentes no estatales y los grupos de la sociedad civil en particular pueden desempeñar un papel importante a la hora de superar las causas subyacentes de los conflictos, además de promover el diálogo e incluso el desarrollo económico y la justicia.	Las mujeres se enfrentan a problemas específicos al ingresar en la administración pública después de un conflicto. A pesar del papel preponderante que desempeñan muchas de ellas en la sociedad civil como mediadoras, dirigentes y combatientes, y de su presencia a nivel local en las iniciativas de consolidación de la paz, las situaciones posteriores a los conflictos se asocian con frecuencia a la aparición de papeles tradicionales asignados en razón del género. Las intervenciones externas rara vez cuentan con datos fiables sobre el género, lo que hace difícil acatar la petición formulada por el Consejo de Seguridad en su resolución 1325 (2000) de adoptar una perspectiva de género en la negociación y aplicación de los acuerdos de paz. En su informe de 2010 sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz (A/65/354-S/2010/466), el Secretario General propuso un plan de acción para consolidar la paz con una perspectiva de género, destacando que para ello las Naciones Unidas deben asegurarse de que los organismos externos cuentan con los conocimientos especializados necesarios para hacer las operaciones más accesibles para las mujeres y las niñas, y promover la participación de la mujer en calidad de responsable de la adopción de decisiones en la administración pública. En este sentido, las instituciones y los cupos de formación son fundamentales.
Subsidiariedad	En los debates sobre la reconstrucción después de los conflictos a menudo se pasa por alto el papel de las autoridades locales; sin embargo, muchas veces son problemas de índole local, como el acceso a la tierra después de un conflicto, los que provocan otros conflictos que pueden desencadenar en última instancia la violencia generalizada. Los conocimientos locales son sumamente importantes para consolidar la paz.	La reconstrucción después del conflicto en Timor-Leste pone de relieve la importancia de planificar este proceso de forma participativa y contar con estructuras democráticas de ámbito local ⁶ . La reconstrucción se llevó a cabo utilizando un fondo fiduciario y recurriendo principalmente a los grupos comunitarios, las organizaciones no gubernamentales y los agentes del sector privado junto con la administración local para facilitar la reconstrucción local sobre el terreno, lo que supuso entre otras

⁶ Paul Jackson, “Local government and decentralization in post-conflict contexts”, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, vol. 1, núm. 6 (2016).

Principio	Reconstrucción de la administración pública	Ejemplo
Equidad entre generaciones	Las administraciones públicas excluyentes no solo suelen acusar desigualdades de género, sino que además tienden a estar dominadas por funcionarios que pertenecen a un determinado grupo de edad y apenas dan acceso a otro personal cualificado. Por otra parte, la inclusión también implica hacer frente a la desigualdad intergeneracional creando oportunidades para el personal más joven y fomentando su desarrollo profesional.	cosas conceder créditos al sector privado (en algunos casos con financiación público-privada) y dejar la gestión del riego para la agricultura en manos de las comunidades. Sin embargo, se observó que debería haberse dedicado atención desde el inicio al desarrollo de la capacidad, antes de que los agentes internacionales se retiraran⁷. Durante la reconstrucción después de un conflicto, es habitual señalar a los jóvenes por ser “diferentes del resto”. Alternando entre la demonización y la infantilización, los jóvenes rara vez pueden expresar sus opiniones, aunque muchos engrosen las filas de los movimientos rebeldes y algunos desempeñen un papel polivalente. Es preciso conceptualizar y estudiar a los jóvenes como agentes positivos de paz no solo ante los desafíos que plantea la violencia física, sino también como facilitadores de los cambios estructurales, culturales y sociales necesarios para transformar unas estructuras y una administración pública violentas, opresivas y jerarquizadas en instituciones participativas e inclusivas. En su resolución 2250 (2015), relativa a los jóvenes, la paz y la seguridad, el Consejo de Seguridad reconoció la contribución positiva de los jóvenes a la paz y estableció un marco global para apoyar sus iniciativas. El informe de la Red Interinstitucional para el Desarrollo de la Juventud, titulado <i>Young People's Participation in Peacebuilding: a Practice Note</i>, ofrece una serie de ejemplos de políticas y programas que se han adoptado en diferentes países afectados por conflictos para fomentar la participación de los jóvenes.

⁷ Klaus Rohland y Sarah Cliffe, “The East Timor reconstruction programme: successes, problems and trade-offs”, CPR Working Paper, núm. 2 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2002).