



Asamblea General

Distr. general
24 de febrero de 2000
Español
Original: inglés

Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado "La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el futuro: en pos del desarrollo social para todos en el actual proceso de mundialización"

Segundo período de sesiones

3 a 14 de abril de 2000

Tema 2 del programa provisional*

Preparativos del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado "La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el futuro: en pos del desarrollo social para todos en el actual proceso de mundialización"

Promoción de la integración social en las situaciones posteriores a los conflictos

Informe del Secretario General

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Mandato	1	2
II. Resumen	2-12	2
III. Incorporación de la integración social en los procesos de recuperación posterior a los conflictos	13-27	3
IV. Agentes y grupos sociales	28-44	7
V. Papel del Gobierno	45-50	10
VI. Apoyo internacional	51-60	11
VII. Conclusiones y recomendaciones	61-67	14

* A/AC.253/12.

I. Mandato

1. El presente informe se ha elaborado de conformidad con el párrafo 15 del anexo de la decisión 1 aprobada por el Comité Preparatorio en su primer período de sesiones (17 a 29 de mayo y 15 de julio de 1999)¹. En esa decisión, el Comité pidió al Secretario General que le presentara un informe sobre los medios que propone para promover la integración social en el contexto de la situación con posterioridad a los conflictos.

II. Resumen

2. En la descripción de su compromiso 4, relativo a la integración social, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social utilizó términos como respeto de la diversidad, no discriminación, tolerancia, pluralismo, igualdad de oportunidades, solidaridad, seguridad y participación de todas las personas². En su Programa de Acción, reconoció que no siempre es fácil plasmar estos valores y principios en las condiciones de vida: “Debido al carácter pluralista de la mayoría de las sociedades, en ocasiones los diferentes grupos han tenido dificultades para lograr y mantener la armonía y la cooperación, y tener igual acceso a todos los recursos de la sociedad”³. El logro de la integración social está interrelacionado con los progresos que se hagan en los otros 10 compromisos de la Cumbre, en particular la mitigación de la pobreza, el pleno empleo y la igualdad entre los sexos (compromisos 2, 3, y 5.).

3. El término “integración social”, que implica unidad, viene definido en buena medida por los términos contrapuestos de diversidad y pluralismo. Contener las tensiones de esta paradoja, de movimientos simultáneos hacia la unidad y la diversidad, constituye un problema especial en las situaciones posteriores a los conflictos, así como en las sociedades en rápida evolución. Los intentos fallidos por conjugar unidad y diversidad en el plano político, económico, social y cultural darán origen con frecuencia al conflicto violento y se verán generalmente agravados por él.

4. En la práctica, el logro de la integración social en una situación de unidad dentro de la diversidad normalmente requerirá (y originará) aptitudes y condiciones específicas, como una mayor conciencia y tolerancia de los demás, capacidades para negociar la diferencia y el cambio, instituciones que regulen las tensiones entre la integración y la diversificación y una variedad

de oportunidades prácticas para la coexistencia y la colaboración de los grupos polarizados y para la plena participación de los grupos marginados en la vida social, económica, cultural y política de las comunidades y los países.

5. El logro de la integración social en las situaciones posteriores a los conflictos requerirá, en particular:

a) Dar prioridad a la reconciliación de grupos e individuos, para lo cual se deberá prestar atención al estrés postraumático, superar el odio y los sentimientos de venganza y facilitar las expresiones de arrepentimiento y perdón;

b) Concebir proyectos y programas prácticos que reúnan a los grupos polarizados e integren a los grupos marginados, atajando de esta forma las desigualdades horizontales y verticales que sustentan con frecuencia el conflicto violento y son una de sus causas básicas;

c) promover el diálogo social y cultivar las capacidades e instituciones de resolución de conflictos en la sociedad civil y, cuando proceda, en el seno de las instituciones gubernamentales locales y nacionales y en las organizaciones internacionales.

6. El conflicto no siempre es violento, ni siquiera supone siempre un problema. Es algo que ocurre de manera normal y constante en las sociedades, una expresión de la diversidad y el cambio. Puede ser incluso un factor de crecimiento cuando los grupos en conflicto cuentan con la capacidad o las aptitudes vitales necesarias para atajarlo y transformarlo. Estas aptitudes vitales se han descuidado en comparación con los esfuerzos por promover las cualificaciones laborales, aunque ambas son necesarias. Cuando esas aptitudes están atrofiadas e intervienen otros factores, como injusticias, desigualdades y aspiraciones frustradas, los conflictos pueden teñirse de violencia y prolongarse en el tiempo.

7. Casi una tercera parte de todos los países del mundo han sufrido conflictos violentos en los 10 últimos años⁴. La escala e intensidad de estos conflictos, casi todos guerras civiles, dan fe de un cambio cualitativo en la naturaleza y el desarrollo de la guerra. Una característica clave es la demonización de la comunidad “enemiga” (definida en términos religiosos, étnicos, raciales o regionales) y la orquestación de perversas campañas de odio. En el proceso, se han desbordado los límites tradicionales de la conducción de la

guerra, fijados por instrumentos internacionales y por los sistemas de valores y tabúes locales. La población civil se ha convertido en el blanco principal, que además de sufrir heridas, traumas y muertes, asiste a la destrucción de la vida familiar y comunitaria y de sus medios de subsistencia.

8. El resultado es una desintegración social generalizada, la anarquía, la proliferación de armas pequeñas y la intervención de múltiples facciones beligerantes, a menudo de carácter semiautónomo. El delito y la corrupción echan fácilmente raíces en condiciones de conflicto social prolongado, ofreciendo a los jefes militares la posibilidad de hacerse con el control de las economías locales y nacionales, apoyados a menudo por redes criminales internacionales. La aparición y la consolidación del crimen y la corrupción, junto con la generalización del caos social y la desintegración de las instituciones, hacen especialmente difícil la recuperación en la fase de posguerra.

9. La recuperación y la transformación tras un conflicto abarcarán varios ámbitos interrelacionados: seguridad, socorro, rehabilitación y desarrollo a largo plazo. La integración social debe estar incorporada, en lugar de ser un apéndice, en todos esos esfuerzos a nivel nacional y local y en sus componentes analíticos, formativos, conceptuales, operativos y normativos. La manera en que se lleve esto a cabo dependerá de las circunstancias extremadamente variadas de las situaciones posteriores a los conflictos. La intensidad de la destrucción, el grado en que ha afectado a la gente o a la propiedad, las aspiraciones y expectativas de los diferentes grupos y las posibilidades prácticas de reparación y reconstrucción, entre otros factores, determinarán el modo de lograr la integración social.

10. La incorporación de la integración social en la recuperación posterior al conflicto puede requerir una profunda reconstrucción social y nuevas estrategias por parte de muchos de los donantes externos y los organismos de asistencia. Los grupos de la sociedad civil han de intervenir en el proceso. Aunque el Gobierno suele verse debilitado por un conflicto social prolongado, su función es primordial a la hora de crear el entorno propicio para la integración social e incluirá el fortalecimiento institucional en pos de la justicia social, la resolución de conflictos, los derechos humanos, la igualdad entre los sexos, el aumento y la asignación equitativa de los recursos, el fortalecimiento de la capacidad y otros factores.

11. La integración social requiere la colaboración del Gobierno y de la sociedad civil. Puede recibir el apoyo de agentes externos que conciban y pongan en práctica sus intervenciones mediante consultas con el Gobierno y las comunidades afectadas, considerándolas partes activas en la recuperación posterior al conflicto. Con frecuencia, la presión que entraña la satisfacción de las necesidades de supervivencia y la dificultad de comprender las complejidades del conflicto llevan a los agentes externos a pasar por alto las dimensiones de la integración social para concentrarse en los servicios técnicos y la aportación de material.

12. En el presente informe se exponen numerosos medios de promover la integración social, pero sólo se examinan unos pocos debido a las limitaciones de espacio. En la sección III se trazan las medidas de integración social que podrían incorporarse en procesos globales posteriores al conflicto. Las secciones siguientes se centran someramente en las funciones de los grupos y agentes de la sociedad civil (secc. IV), el Gobierno (secc. V) y la comunidad internacional (secc. VI). El alcance del informe es amplio y ofrece una visión general y, posiblemente, una base sobre la cual elaborar un examen más analítico, junto con ejemplos ilustrativos de recientes experiencias posteriores a los conflictos; esos análisis e ilustraciones podrían contribuir a crear una cultura y una capacidad de prevención de conflictos a escala mundial, aun cuando las líneas de fractura entre comunidades surgen y se acentúan en lugares insospechados de todas las regiones del mundo.

III. Incorporación de la integración social en los procesos de recuperación posterior a los conflictos

13. La recuperación después de una guerra entraña transformación. La situación anterior a la guerra no puede reproducirse, primeramente porque el conflicto habrá modificado irremisiblemente las relaciones sociales y, en segundo lugar, porque es necesario evitar la reaparición de las causas básicas del conflicto. Las sociedades que salen de un período de extrema agitación tienen unas necesidades cualitativas diferentes de las de una sociedad estable y suelen precisar un reordenamiento de las prioridades habituales y la incorporación de otras nuevas. Las sociedades de posguerra sufrirán

en sí mismas grandes variaciones, en función del tipo de daño causado, de la condición física y psicológica de la población, de la capacidad institucional y la credibilidad del Gobierno y del papel que desempeñen y los recursos que aporten al proceso los agentes internacionales. Ante la imperiosa necesidad de evitar la repetición de la guerra y el caos, el diseño del marco de transición es fundamentalmente una tarea política. Entre los agentes internacionales, sobre el Secretario General recae la responsabilidad clave de los esfuerzos en materia de prevención de la guerra y de establecimiento y mantenimiento de la paz, y desempeñará un papel central en el diseño del marco posterior al conflicto, en colaboración con todos los agentes pertinentes, recabando así una gran variedad de conocimientos técnicos de todas las partes del sistema de las Naciones Unidas, así como de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales.

14. La recuperación y la transformación deberán abarcar varios ámbitos interrelacionados, encajando las actividades de seguridad, socorro, rehabilitación y reconstrucción de manera que prevean las actividades normales de desarrollo y reviertan en última instancia a ellas una vez se consolide la paz y el proceso de recuperación. Las raíces del conflicto incluidas las causas de la desintegración social, han de determinarse y atajarse durante este proceso, a fin de no caer en la trampa de aplicar unas medidas meramente paliativas.

15. A continuación se analizan varias medidas de integración social de relevancia para diferentes ámbitos posteriores a un conflicto, que tienden a tener agentes, objetivos y calendarios diferentes aunque superpuestos. La incorporación de las medidas de integración social en cada uno de estos ámbitos, y su aplicación en las diversas situaciones sobre el terreno, requiere un conocimiento específico de los agentes y el entorno del conflicto.

A. Paz y seguridad

16. Las medidas específicas en pro de la paz y la seguridad posteriores a un conflicto pueden incluir medidas a corto plazo, como la desmovilización y el desarme de los combatientes, y procesos más prolongados como la reforma de las fuerzas de seguridad y el establecimiento del imperio de la ley, la justicia social y los derechos humanos. Pueden englobar nuevos mecanismos de participación en el Gobierno. Deberán ser políticamente aceptables y ajustarse a la realidad

cultural e histórica, a la vez que han de tratar de atajar las raíces del conflicto.

17. **Los componentes de integración social de los procesos políticos de paz y seguridad** pueden incluir, entre otras cosas y habida cuenta del carácter extremadamente delicado de toda situación de posguerra:

a) Entablar un diálogo entre las partes en conflicto con la plena participación de las mujeres y la inclusión de grupos marginados que garantice la inclusión y participación de todos en los acuerdos de paz y la sociedad de posguerra que surja de ellos;

b) Reformar la relación de las fuerzas de seguridad con la sociedad civil; integrar a los excombatientes en la vida comunitaria y laboral y proceder a su desarme;

c) Poner freno a las actividades delictivas, las redes criminales y la corrupción;

d) Atajar los abusos de los derechos humanos de una manera general y no sólo por medios jurídicos, lo que significa hacer frente a la herencia del pasado, reconocer las relaciones existentes y forjar una visión común del futuro;

e) Establecer estructuras oficiales de fomento de la verdad y la reconciliación, que den a los autores de los crímenes la posibilidad de expresar su arrepentimiento y a las víctimas la posibilidad de perdonar;

f) Alcanzar un equilibrio sostenible entre la reconciliación y la justicia.

18. Cada una de estas medidas podría examinarse con gran detenimiento con miras a su aplicación particular en diferentes escenarios posteriores a un conflicto. En lo que se refiere al equilibrio entre la justicia y la reconciliación, por poner un ejemplo, una sociedad que sale de un conflicto debe sopesar la necesidad de las víctimas de que se haga justicia y la necesidad que tiene la sociedad de unirse y restañar las heridas. La imposición de sentencias podría provocar nuevos conflictos. Una indulgencia excesiva podría alentar a la población a tomarse la justicia por su mano. El logro de un equilibrio justo podría ser un proceso largo y caro, y no llegar a conseguir la reconciliación. Los planteamientos han de guardar relación con los orígenes y el desarrollo de la guerra, reconociendo cómo las animosidades históricas y la magnitud de los daños causados condicionarán las posibilidades de reconciliación. Tras la guerra civil, Guatemala inició el proceso

de reconciliación con un diálogo nacional entre más de 100 organizaciones, que aprendieron a hablar de cuestiones antes silenciadas. Ese diálogo fue seguido de esfuerzos por determinar las necesidades de las víctimas y crear las condiciones necesarias para que perdonaran a sus agresores. Estos acuerdos se institucionalizaron posteriormente con la creación de una comisión encargada de investigar las violaciones de los derechos humanos.

B. Socorro humanitario

19. Salvar vidas es una meta básica del socorro humanitario, que exige respuestas rápidas en materia de alimentos, agua, alojamiento, saneamiento, salud y otras necesidades básicas. Los agentes externos suelen tomar la iniciativa, a menudo en circunstancias difíciles, pues deben evitar que se exacerben las relaciones entre los beneficiarios de las ayudas ante cualquier asomo de favoritismo y no tratarlos como objetos, sino como personas responsables de sus propias vidas, por muy duras que puedan ser sus limitaciones en esos momentos. La labor de socorro también debe tratar, en la medida de lo posible, de prever las necesidades de rehabilitación y de desarrollo a largo plazo, sobre todo durante la organización de los programas de repatriación y reintegración.

20. **Los componentes de integración social del socorro humanitario afectan fundamentalmente a la supervivencia** e incluyen:

a) Velar por que las operaciones de socorro lleguen a los grupos vulnerables y satisfagan sus necesidades;

b) Prestar la asistencia de manera que se evite el agravamiento de las desigualdades o la aparición de situaciones de dependencia;

c) Reforzar las capacidades innatas de autoayuda de los beneficiarios del socorro (por ejemplo, mediante programas de empleo de emergencia);

d) Reunir a los miembros de familias y comunidades fragmentadas que así lo deseen;

e) Estudiar la forma de canalizar un porcentaje de la asistencia de socorro destinada a la supervivencia, notablemente más generosa que la ayuda al “desarrollo preventivo”, hacia la construcción de comunidades sostenibles, incluidas sus capacidades para resolver conflictos y otras aptitudes de coexistencia.

21. En su iniciativa “Por la salud hacia la paz” en Bosnia y Herzegovina, la Organización Mundial de la Salud modificó sus actividades habituales para incluir elementos de establecimiento de la paz, tras una evaluación detenida de los riesgos derivados. Se reconoció que, aunque la salud y la paz están interrelacionadas, el personal de la OMS estaba especializado en la salud y no en la resolución de conflictos. Posteriormente, tras una minuciosa preparación, se concibieron actividades de creación de capacidad sanitaria con componentes secundarios en materia de consolidación de la paz, fundamentalmente mediante la cuidadosa incorporación a la formación sanitaria de diversas posibilidades de establecimiento de relaciones entre los individuos de las comunidades en conflicto⁵. El modelo global de intervención de la Organización en la región en materia de salud mental comprendía seis segmentos interrelacionados: coordinación, recopilación de datos, asesoramiento a las comunidades, creación de capacidad, apoyo clínico y atención a los cuidadores.

C. Rehabilitación

22. Se considera que la rehabilitación posterior a un conflicto incluye amplias iniciativas de reconciliación, reintegración y reconstrucción de carácter social, que suelen durar hasta dos años, encaminadas a restablecer el funcionamiento mínimo de la sociedad. La reconciliación se centra generalmente en la eliminación de las tensiones y animosidades sociales (de carácter más amplio que la reconciliación entre las fuerzas de seguridad y la sociedad mencionada en la secc. A); la reintegración se centra en el logro de una coexistencia viable de los diferentes grupos tras el conflicto; y la reconstrucción lo hace en las infraestructuras físicas, socioeconómicas, administrativas y legislativas. Por tanto, la rehabilitación es un término amplio cuyos componentes se refuerzan mutuamente, dado que sin una reconciliación entre las partes, los conflictos pueden reaparecer y socavar las inversiones efectuadas en la reintegración y la reconstrucción. Y sin unas mejoras concretas de las condiciones de vida y las necesidades básicas, es improbable que se produzca la reconciliación.

23. **Los componentes de integración social de la rehabilitación, de una naturaleza concreta**, incluyen:

a) Permitir que los excombatientes adquieran aptitudes para la vida cotidiana y laboral en tiempo de

paz y proceder a su reintegración en las comunidades, lugares de trabajo y escuelas;

b) Cerciorarse de que las mujeres que crearon empresas económicas y redes de solidaridad durante la guerra puedan mantenerlas en tiempo de paz, ya que pueden volver a imponerse las limitaciones tradicionales del papel de la mujer que se lo impidan;

c) Posibilitar el retorno de los agricultores a las labores agrícolas proporcionándoles utensilios y semillas y retirando las minas terrestres.

24. Los componentes destinados a reparar las relaciones incluirán, entre otras cosas:

a) Reunir a las partes en conflicto con miras a la planificación y ejecución conjuntas de proyectos;

b) Fortalecer la capacidad en materia de resolución de problemas y conflictos;

c) Crear espacios neutrales en los que se puedan exponer las injusticias reales y subjetivas, facilitando así las expresiones de arrepentimiento y perdón;

d) Designar un moderador neutral que goce de la confianza de las partes para que las impulse en la vía de la transformación y la resolución de conflictos;

e) Asignar funciones públicas a los encargados de establecer la paz a nivel local, entre los que pueden contarse los grupos tradicionales de ancianos y mujeres y las personalidades religiosas;

f) Prestar atención al estrés postraumático, con actividades destinadas a conseguir, por ejemplo, la recuperación de las torturas, violaciones, secuestros, heridas de guerra, privación de necesidades básicas, pérdida del hogar y de los seres queridos, acoso, persecución, depuración étnica y genocidio.

25. Muchas de las iniciativas citadas anteriormente se pueden consolidar en planes de desarrollo por zonas o territorios. Deben analizarse detenidamente y fortalecerse la capacidad y la voluntad de la comunidad receptora en lo que se refiere a la acogida de los grupos que se estén reintegrando. Se puede contribuir así a determinar los puntos de estabilización para la puesta en marcha y gestión de proyectos, como profesores y escuelas, grupos de mujeres, cooperativas agrícolas, asociaciones tradicionales de ancianos y jóvenes, asociaciones de empresarios y trabajadores, centros de salud y grupos multiétnicos centrados en los proyectos. En caso de que las condiciones no revistan especial

gravedad, las medidas pueden incluir la cría de ganado y el cultivo colectivos, los rituales de reconciliación, la música y danza o los actos deportivos. El desarrollo de las diversas zonas se puede respaldar con políticas nacionales de apoyo al desarrollo descentralizado y, en su caso, con los equipos de las Naciones Unidas en el país y sus grupos temáticos. Los planes de desarrollo por zonas se han de aplicar equitativamente en todo el país a fin de evitar un desarrollo desigual, así como el resentimiento de la población de las zonas olvidadas.

D. Desarrollo a largo plazo

26. Con las operaciones de desarrollo a largo plazo se tratará normalmente de paliar las desigualdades y asimetrías estructurales, en particular las exclusiones de la riqueza y el poder, que pueden haber contribuido al conflicto en primer término. Ello puede requerir una desviación de las estrategias de desarrollo previas al conflicto, especialmente cuando se considere que éstas han contribuido a su aparición. Los efectos negativos de la guerra deben tenerse en cuenta en las estrategias de desarrollo posteriores al conflicto, incluidos los medios para superar las tensiones y los odios con objeto de alcanzar la coexistencia y la posibilidad, con el tiempo, de entablar unas relaciones armoniosas basadas en los principios de la integración social: participación, diversidad y pluralismo.

27. **Los componentes de integración social del desarrollo a largo plazo** contarán con medidas económicas y sociales, que están estrecha y hasta inextricablemente relacionadas. A efectos analíticos, sin embargo, se examinan por separado en la sección IV. Entre las medidas económicas pueden citarse:

a) Poner coto a la corrupción y prevenir la criminalización de la economía;

b) Atajar la pobreza con todos los medios posibles, como la reforma agraria, la formación profesional, la formación empresarial, el microcrédito, la salud o la vivienda, entre otros planes;

c) Poner en marcha programas de creación de empleo mediante un diálogo entre los trabajadores, los empresarios y el Gobierno como medio de reunir a las partes en conflicto;

d) Crear las condiciones que atraigan las inversiones nacionales y extranjeras en actividades productivas centradas en el empleo en lugar del capital;

e) Elaborar marcos rectores de la función del sector empresarial en las situaciones posteriores a los conflictos.

IV. Agentes y grupos sociales

28. Entre los grupos sociales de interés para la integración social posterior a los conflictos que se destacan en el Programa de Acción y la Declaración de Copenhague cabe citar a las víctimas y los veteranos de guerra, las minorías y las poblaciones indígenas y los grupos vulnerables y desfavorecidos. Entre los agentes de la sociedad civil reconocidos por la Cumbre se cuenta las mujeres (compromiso 5), las personas de edad, las personas discapacitadas, los jóvenes y varias instituciones de la sociedad civil.

29. Las medidas de integración social posterior a los conflictos relativas a los agentes y grupos de la sociedad civil se han destacado en la sección III *supra*. En la presente sección se adopta una visión más concreta, especialmente para determinar posibles contribuciones, pero también en reconocimiento de algunos riesgos y necesidades. El texto es indicativo, pero no exhaustivo.

A. Principales grupos sociales

30. Entre los principales grupos sociales que se examinan cabe citar a las víctimas y los veteranos de guerra, las minorías y las poblaciones indígenas y los grupos vulnerables y desfavorecidos.

31. El grupo de **las víctimas y los veteranos de guerra** está constituido por muchas categorías: refugiados, retornados, desplazados internos, viudas y huérfanos de guerra, heridos y víctimas de violaciones, los desposeídos y los sin hogar, las familias y comunidades traumatizadas, solicitantes de asilo, excombatientes y los niños soldados. Cada una de estas categorías presentará problemas específicos de recuperación posterior a los conflictos. Entre los niños, por tomar un ejemplo, las categorías de víctima y veterano pueden aunarse de forma trágica. La participación de niños menores de 18 años en actos de extrema violencia puede traumatizarlos, desensibilizarlos y predisponerlos a perseguir sus fines por medios violentos. Las niñas soldados son frecuentemente objeto de abusos sexuales y no es raro que cuando vuelva la paz se encuentren atrapadas en la prostitución. En una edad en la que se están formando, los niños expuestos a la violencia pueden forjar su

identidad sobre la base de la beligerancia y animada por ideologías que propugnan el odio. Tal vez nunca aprendan a posponer la gratificación inmediata de sus necesidades. Si se les ofrecen alternativas, los niños no tienen por qué perpetuar esos comportamientos antisociales. Por ejemplo, en un estudio sobre los niños soldados en Liberia se encontró que su alternativa favorita al combate era el regreso a la escuela (para lo que se les daba volantes escolares como pago por participar en trabajos de reconstrucción). La reconstrucción de la vida y las aptitudes laborales de los niños soldados en situaciones posteriores a los conflictos puede requerir clases especiales de recuperación, capacidad de adaptación y terapia psicológica y empleos como aprendices que les permitan ganar algún dinero. A menudo, su reintegración en la escuela, el trabajo, el hogar y la comunidad es difícil no sólo por las experiencias vividas en la guerra, sino también por haber perdido sus años de niñez.

32. **El estrés postraumático** puede, tanto en los niños como en los hombres y mujeres adultos, abrumar, aislar y destruir la autoestima y las expectativas de futuro y socavar la confianza en otros y la fe en la sociedad. Puede afectar a la capacidad para relacionarse, aprender y trabajar. Puede afectar no sólo a las personas, sino a las familias y comunidades. Sus efectos pueden aparecer de inmediato o pueden permanecer ocultos durante años, y hacerse patentes de forma inesperada. El reconocimiento temprano es esencial, incluido el reconocimiento de la amplia variedad de formas en que los individuos y los grupos responden a una tensión extrema. Algunos manifiestan una cierta capacidad de adaptación, otros no. La elección de la forma de intervención es crítica y debe ser la apropiada a las necesidades y mecanismos de adaptación de aquellos a quienes se dirige, y puede ir desde los servicios espirituales hasta los procedimientos científicos. La solidaridad de la familia y la comunidad tal vez sea el factor de curación más eficaz en muchas sociedades. También es necesario prestar atención a los efectos del estrés postraumático en el personal de las misiones de las Naciones Unidas. Sus efectos fueron una de las cuestiones examinadas en una consulta oficiosa, celebrada en febrero del año 2000, entre la División de Política Social y Desarrollo y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría y varios expertos internacionales en la materia.

33. **Las minorías y las poblaciones indígenas** pueden haberse visto envueltas en el conflicto como un

grupo basado en la identidad definido como “otros” por su raza, etnicidad, religión, idioma, procedencia, etc. Aunque los grupos basados en la identidad habitualmente cuidan con esmero sus características distintivas, esos mismos rasgos a veces son objeto de estereotipos y menosvaloración por los grupos dominantes como preludio de su marginación y explotación. Cuando los grupos (y a veces mayorías) se resisten a ese trato, y sus aspiraciones no encuentran satisfacción, surge inevitablemente la polarización. Los grupos polarizados utilizarán diversos medios para resolver sus diferencias, incluida la colaboración, la persuasión, la manipulación, la coerción o la violencia. La formación sobre la gestión de conflictos ayudará a ofrecer alternativas a la violencia y las posibilidades de participar conjuntamente en el diseño y la ejecución de proyectos concretos ayudará a consolidar relaciones no violentas al reunir a partes de diversos lados del conflicto en empresas beneficiosas para todos en las que el conocerse mutuamente es un efecto secundario, aunque desde una perspectiva de largo plazo es un producto prioritario.

34. La colaboración entre partes de distintos lados del conflicto precisa cuidado en el diseño y paciencia en la aplicación, como describió el Proyecto para la reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra, fundado en 1994 por el Instituto de investigación para el desarrollo social de las Naciones Unidas, en su adaptación de la investigación en acciones participativas a la etapa posterior a los conflictos. La investigación en acciones participativas surgió en los últimos años del decenio de 1960 y en el de 1970 como un medio para potenciar grupos sociales discretos a nivel local: campesinos agricultores, trabajadores agrícolas, habitantes de barrios de tugurios, trabajadores y grupos indígenas. El Proyecto adoptó su metodología de dos formas notables: En primer lugar, se incluyó a todos los grupos afectados por el conflicto y, en segundo lugar, se pasó del ámbito local al nacional. Tratando de recabar la participación de todos los agentes afectados, y desempeñando actividades a nivel nacional, el Proyecto se centró en reparar las relaciones entre las muchas divisiones creadas en las sociedades con ocasión de los conflictos.

35. **Los grupos vulnerables y desfavorecidos** no comparten habitualmente una identidad colectiva tan uniforme como los grupos basados en la identidad que se ha mencionado anteriormente, debido en parte a su difusión en todos los demás grupos, así como a su posición tradicionalmente desfavorecida en las socieda-

des. Con algunas excepciones, es más probable que los grupos vulnerables y desfavorecidos sean víctimas de la violencia que que sean sus autores; entre esos grupos se encuentran los pobres y migrantes, así como los trabajadores despedidos y sin empleo; los enfermos crónicos y las personas con discapacidades físicas o mentales; los niños, incluidos los niños abandonados o huérfanos y los menores sin acompañar, las mujeres embarazadas; los mayores de salud delicada y los ancianos; y las viudas sin familia. Cuando los responsables primarios se ven obligados a dedicar su tiempo y su energía a la lucha por la supervivencia, no siempre están en condiciones de prestar asistencia a los grupos vulnerables.

36. Aunque se las clasifica como vulnerables, muchas personas de estas categorías no son inherentemente débiles, sino que más bien se encuentran desfavorecidas por un entorno inadecuado u hostil a sus necesidades y aspiraciones, que los conflictos exacerbaban aún más. Las estrategias de desarrollo posterior a los conflictos deben remediar las desventajas creadas por la sociedad mediante la adopción de un diseño universal. Ello requerirá combinar la igualdad de oportunidades para todos con el ofrecimiento de oportunidades especiales para algunos. Si no se diseñan con cuidado, las oportunidades especiales, o discriminación positiva, pueden ser objeto de abuso por personas que no tienen derecho a ellas, provocar una reacción negativa de los grupos que no se benefician de ellas e incluso engendrar dependencia en las poblaciones a que van dirigidas.

37. Mediante su concepto de “una sociedad para todos” la Cumbre Social ofrece una plataforma de acción para los grupos vulnerables y desfavorecidos. Una sociedad para todos entraña el concepto de inclusión, que puede conseguirse mediante el diseño universal del entorno físico y técnico, así como el socioeconómico. En situaciones posteriores a los conflictos, el ideal de una sociedad para todos, junto con un diseño verdaderamente universal destinado a eliminar los obstáculos a la participación, puede orientar el proceso de recuperación y transformación, incluso si su traducción en condiciones de vida reales ha de ser lenta y gradual a lo largo de varias generaciones.

B. Instituciones y agentes de la sociedad civil

38. Los ciudadanos pueden colaborar en el logro de la integración social posterior a los conflictos de varias

formas, la mayoría de las cuales tradicionalmente se pasan por alto, aunque de tanto en tanto algunas tienen gran éxito. Sus iniciativas están ayudando a reorientar los enfoques establecidos de la guerra y la paz. Sus iniciativas para la paz no carecen de dificultades, y algunos tal vez las contemplan con desconfianza y sospecha. Sus esfuerzos pueden tener efectos positivos y negativos, que es necesario examinar cuando se diseñan iniciativas de integración social posterior a los conflictos.

39. **Los líderes religiosos o tradicionales** (incluidos los de los grupos minoritarios e indígenas) pueden aprovechar sus técnicas tradicionales de gestión de los conflictos y aplicarlas a sus propias comunidades y, a veces, a otras partes en el conflicto. Los miembros de la diáspora pueden constituir una importante fuente de capital, conocimientos especializados, conexiones internacionales y corrientes de nuevas ideas y valores a un país asolado por la guerra (aunque su papel también puede ser controvertido cuando suministran armas a grupos en conflicto). El sector privado puede crear un clima de paz mediante la actividad económica y el apoyo a la vuelta de la seguridad y el imperio de la ley, (aunque algunos pueden estar en contra si han establecido una economía de la delincuencia que prospera en el desorden). Los medios de comunicación tienen la capacidad de ofrecer informes justos y completos que fomenten el diálogo y la reconciliación (o, por el contrario, deteriorar las relaciones mediante información sesgada e inflamatoria). Los medios de comunicación pueden ofrecer también una voz a los contendientes, y permitir a las partes que conozcan la postura de los demás, así como a los desfavorecidos y los encargados del establecimiento de la paz. Pueden responder también a preocupaciones sociales dando información sobre personas desaparecidas, campos de minas, peligros para la salud y traumas de guerra, así como apoyar el proceso de desmovilización, los acuerdos de paz y los Convenios de Ginebra de 1949 sobre el trato de los prisioneros, los heridos y los civiles.

40. **Los jóvenes, las personas de edad, los discapacitados y los migrantes** pueden aportar perspectivas y experiencias vitales singulares a la integración social posterior a los conflictos, especialmente en los períodos de rehabilitación y posterior desarrollo. Los jóvenes pueden aportar nuevas energías y perspectivas y, cuando se les permite la interacción personal con partes opuestas, normalmente establecen rápidamente un debate inteligible y buscan soluciones innovadoras. Las

personas de edad no son necesariamente más sabias que las demás, pero la acumulación de experiencias puede fomentar la profundidad de percepción y comprensión y la disposición a fomentar la paz y actuar como mediadores y consejeros, si se les da la oportunidad. Los discapacitados pueden actuar como catalizadores para definir de nuevo conceptos encorsetados de capacidad y normalidad y, en aspectos relacionados, de diversidad humana junto con estrategias para traducir esta visión amplia en infraestructuras físicas y socioeconómicas. Habitualmente, los migrantes tienen la experiencia de vivir simultáneamente en dos o más culturas, su cultura de origen y la del país receptor, y tienen que conseguir sintetizarlas y aprovechar los efectos sinérgicos entre ellas, al igual que las partes en conflicto deben encontrar la síntesis y los efectos sinérgicos de sus posturas y perspectivas opuestas para lograr la coexistencia.

41. **Las mujeres** están entre las más afectadas por la violencia. Entre los efectos de la violación en tiempo de guerra se cuentan los traumas psicológicos, el ostracismo social y el posterior divorcio y abandono. En el derecho internacional, más recientemente en el estatuto de la Corte Penal Internacional, se reconoce que la violación es un crimen infame. Paradójicamente, algunas guerras pueden crear oportunidades para que las mujeres traspasen las limitaciones impuestas tradicionalmente a su sexo al permitirles, y al mismo tiempo imponerles, encontrar estrategias de supervivencia económica y redes de atención que pueden perder con el regreso de la paz si ésta no trae consigo una transformación de las restricciones tradicionales de su sexo. Pese a su exclusión de los testamentos encargados de la adopción de decisiones, las mujeres son a menudo de las primeras en tomar medidas en favor de la paz como negociadoras oficiosas, grupos de presión, agitadoras y manifestantes. En la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, aprobada en Beijing en 1995, se pidió la igualdad de oportunidades para la participación de la mujer en foros y actividades en pro de la paz. La participación de la mujer en los procesos de adopción de decisiones posteriores a los conflictos puede ayudar a sentar los cimientos para la igualdad entre los sexos en todas las facetas de la vida social, económica y política. Los programas y proyectos posteriores a los conflictos para la integración social de la mujer deben ajustarse concretamente a su capacidad y aspiraciones, y sin embargo han de ser también lo suficientemente flexibles para que los hombres también puedan participar.

42. En definitiva, la capacidad de conseguir el arreglo pacífico, y no violento, de las controversias depende de que hombres y mujeres vean la posibilidad de lograr la coexistencia pacífica y cultiven las aptitudes necesarias para conseguirla y mantenerla. Esto se aparta de muchas expectativas y comportamientos tradicionales. Asimismo, se suscita la cuestión de los papeles que hombres y mujeres desempeñan en la socialización de los niños, especialmente los muchachos, en relación con la coexistencia. En la mayoría de las sociedades se ha masculinizado culturalmente la violencia. Las masculinidades, sin embargo, son diversas y dinámicas y están en continua evolución y no deben equipararse a la violencia. En lo que se refiere a los papeles estereotipados de los sexos, se ha avanzado mucho en el caso de la mujer, pero apenas se está comenzando en el del hombre. Puede proponerse que las semillas de la guerra y de la paz se siembran en los conjuntos de identidad que se ofrecen a los muchachos y a las muchachas cuando desarrollan sus orientaciones básicas sobre la resolución de conflictos.

43. Los agentes de la sociedad civil pueden aportar a la integración social posterior a los conflictos un rico repertorio de aptitudes vitales que, al igual que las actitudes laborales, requieren una atención continua. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) incluyó un análisis de las aptitudes vitales en sus Directrices para el empleo y la formación de aptitudes en países afectados por los conflictos (1998). En un sentido amplio, entre las aptitudes vitales pueden incluirse la capacidad para asimilar los cambios, para analizar los conflictos y distinguir entre necesidades reales y posiciones expresadas y la capacidad de adaptación frente a la adversidad. Entre las aptitudes vitales puede incluirse también la capacidad de buscar información vital y satisfacer las necesidades básicas y la sabiduría para elegir opciones. En las relaciones entre grupos en conflicto significaría la capacidad y disposición para identificar intereses comunes y forjar una visión común del futuro. Las aptitudes vitales pueden cultivarse en redes familiares tradicionales, escuelas, comunidades religiosas, ambientes de trabajo y campamentos de refugiados y de desmovilización.

44. Se han destacado las posibles contribuciones que cabe esperar de los agentes de la sociedad civil, pero no los obstáculos que pueden encontrar al hacerlo. El efecto negativo de determinados grupos de la sociedad civil, como bandas violentas, chantajistas, comerciantes corruptos, etc., no se ha analizado, pero debería es-

tudiarse su función en un análisis más extenso. La sociedad civil funciona mejor cuando puede trabajar en asociación con el Gobierno, y cuando éste proporciona un entorno justo y seguro para sus actividades.

V. Papel del Gobierno

45. El papel del Gobierno reviste una importancia capital para lograr la integración social posterior a los conflictos, en asociación con la sociedad civil. Ello puede resultar difícil en los casos en que el Gobierno esté colapsado o haya estado asociado con el conflicto. La restauración de la buena administración de los asuntos públicos es una condición previa para la integración social, incluida la restauración de elementos tradicionales como el imperio de la ley, la seguridad, los derechos humanos, la transparencia y la legitimidad. Además, la integración social requerirá instituciones que fomenten la dignidad humana, el desarrollo equitativo, el diálogo y la participación, un consenso nacional sobre normas, entre ellas la tolerancia, así como la participación de todos los agentes en la elaboración y el trabajo en pos de una visión común del futuro.

46. Es necesario consagrar la integración social como política del Gobierno, y no contemplarla como producto secundario de otras actividades. Es necesario también incorporarla en la reconstrucción técnica, la administración de justicia y la prestación de servicios en el país después del conflicto. En el párrafo 73 h) del Programa de Acción de la Cumbre se recomienda que las instituciones estatales den ejemplo al promover y proteger “el respeto por la libertad de expresión, la democracia, el pluralismo político, la diversidad de orígenes, culturas y valores, la tolerancia religiosa y los principios y las tradiciones nacionales sobre los que descansan los países”. El servicio público, como microcosmos de la sociedad, debe, pues, reflejar la inclusión y la diversidad en sus políticas internas de contratación y ascenso y mantener el equilibrio étnico, regional, entre los géneros, etc., y la proyección exterior de sus servicios debe ser igualmente global y equitativa.

47. De importancia vital para la integración social en sociedades destruidas por la guerra es la capacidad de los gobiernos para gobernar la diversidad: es decir, gestionar los conflictos y mediar entre intereses contrapuestos para que los grupos sociales encuentren canales pacíficos de expresión. Asimismo, al ofrecer oportunidades para que los grupos de la sociedad civil

participen en la reconstrucción se les aporta energía y se generan nuevas fuerzas sociales para ampliar el capital social y mantener la recuperación a largo plazo.

48. La institucionalización de la integración social entraña, en particular, la elaboración de políticas y prácticas de gobierno inclusivas que traten de invertir la polarización y la exclusión, poniendo fin a las condiciones favorables a la reaparición de la violencia. Lograr la inclusión puede llevar tiempo, especialmente cuando algunos grupos han tenido escaso acceso a la educación, lo que sitúa a las generaciones de adultos en situación de desventaja en la competencia por los puestos en los estamentos encargados de la adopción de decisiones. La creación de los cimientos y estructuras de la inclusión es más importante que los intentos de los gobiernos por imitar uno u otro modelo concreto de gobierno. La integración social entraña un esfuerzo consciente por buscar y sentar los cimientos de una cultura de paz.

49. Más allá de estos aspectos generales, hay varias medidas gubernamentales concretas que pueden ayudar a fomentar la integración social en situaciones posteriores a los conflictos si se adaptan a cada situación en la medida en que sea necesario. Entre ellas cabe citar:

a) La legitimidad de las instituciones claves de gobierno, es decir, una administración pública neutral, competente y profesional, libre de corrupción y dispuesta a responder a las necesidades de todos los ciudadanos; una policía que cumpla las normas internacionales de derechos humanos, un estamento militar responsable ante la autoridad civil; y un sistema judicial capacitado y en funcionamiento, libre de influencias indebidas.

b) La formulación de diseños constitucionales y estructuras institucionales que promuevan la inclusión y un reparto equilibrado del poder, junto con un sistema de representación que sirva como salvaguardia para los grupos y los problemas minoritarios;

c) El establecimiento de una maquinaria administrativa que reglamente los intereses contrapuestos, aisle el proceso de adopción de decisiones de las presiones políticas de los agentes dominantes, armonice los intereses nacionales y locales y gestione los conflictos internos y entre los Estados;

d) La revitalización de los mecanismos tradicionales de resolución de los conflictos que puedan haberse venido abajo y la creación de una síntesis entre

esos mecanismos y los mecanismos modernos, según sea viable y conveniente, incluidos los consejos de ancianos, las instituciones del tipo del ombudsman, los centros de mediación, los programas de mediación parajudiciales, la mediación de colegas y la educación pública en la esfera de la resolución de controversias;

e) El cultivo de la confianza y de un sentido de fidelidad mediante la libertad de prensa, audiencias públicas, comisiones de la verdad y la reconciliación, reuniones de ayuntamientos y conferencias nacionales y la revisión de los planes de estudios para que recojan la diversidad histórica y del documento del país;

f) El diseño y la aplicación de programas de desarrollo que, mediante sus actividades, fomenten la comunicación, la tolerancia, la coexistencia y el pluralismo entre grupos previamente en conflicto;

g) La aplicación de programas de capacitación en tareas directivas y en tareas de gobierno a nivel local y nacional equilibradas entre ambos sexos, que alcancen a poblaciones que habían estado excluidas;

h) El fortalecimiento del Estado de diversos modos, incluidos los mencionados más arriba, para que impulse el surgimiento de una sociedad civil robusta y no se sienta amenazado por ella.

50. En resumen, las situaciones posteriores a los conflictos son difíciles de gobernar, pero ofrecen oportunidades para el diseño sistemático de estructuras inclusivas y participativas, en lugar de las excluyentes y polarizadas que pudiera haber engendrado el conflicto y que también pudieran haberse visto exacerbadas por éste.

VI. Apoyo internacional

51. Los agentes externos aportan recursos financieros y conocimientos especializados importantes para ayudar a recomponer las sociedades devastadas por la guerra. Su participación también entraña riesgos. Con frecuencia, su primera función decisiva es contribuir a poner término a los conflictos armados, lo que puede consistir en concertar una tregua política, reconfigurar las estructuras sociopolíticas y determinar las prioridades de reconstrucción en la etapa de posguerra. Es evidente que al participar en esas tareas, los agentes externos pueden incidir en la integración social, siempre que sus actividades sean sensibles a las necesidades,

realidades, capacidad y aspiraciones del país en que se desenvuelven.

52. Las actividades y los agentes externos presentes en los procesos de recuperación posteriores a los conflictos son demasiado numerosos para enumerarlos en este informe. Establecer la cohesión y coordinación entre ellos es invariablemente una tarea difícil. En su programa de reforma de las Naciones Unidas de 1997 (véase A/52/1, párr. 124), el Secretario General señaló que el Departamento de Asuntos Políticos, en su capacidad de órgano convocador del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad se desempeñaría como entidad coordinadora de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. En colaboración con otros comités ejecutivos, según procediera, el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad se encargaría de concebir y poner en práctica las iniciativas tendientes a consolidar la paz después de los conflictos, como la definición de los objetivos, criterios y directrices operacionales que habrían de guiar la labor de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en esa esfera.

53. En la etapa inmediatamente posterior al conflicto, generalmente corresponde a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría asumir la coordinación principal. Dependiendo de las circunstancias, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) también cumplen funciones de coordinación importantes. Asimismo, otras entidades de las Naciones Unidas pueden intervenir de diferentes maneras en el proceso posterior a los conflictos, entre ellas el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y el Representante Especial del Secretario General encargado de la cuestión de los desplazados internos. El Banco Mundial financia la reconstrucción en muchos países que se han visto afectados por conflictos y varios organismos especializados también participan activamente, aunque en el presente informe sólo se mencionan unas pocas iniciativas por razones de espacio.

54. Varias entidades de las Naciones Unidas y, en particular, la División de Política Social y Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, se ocupan de fomentar la integración social por distintos medios, entre ellos la promoción de normas comu-

nes, la formulación de políticas y programas de desarrollo y la programación de actividades de cooperación.

55. Existen varios instrumentos de las Naciones Unidas que pueden orientar la integración social, entre ellos la Carta y la Declaración Universal de Derechos Humanos, en las que se ponen de relieve los derechos de los individuos. Los derechos de las minorías se recogen en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se tratan más a fondo en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, en la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y en la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. Los derechos de la mujer y de los niños están amparados en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y en la Convención sobre los Derechos del Niño. La situación de las personas discapacitadas se contempla en la Declaración sobre los Derechos del Retrasado Mental y en la Declaración de los Derechos de los Impedidos. Los derechos de las personas de edad se enuncian en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad y en la observación general No. 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Del mismo modo, la Organización Mundial del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han aprobado instrumentos en los que se proclama el derecho a la igualdad de individuos y grupos en las esferas del trabajo y la educación.

56. Las necesidades que se plantean en las situaciones posteriores a los conflictos indefectiblemente exigen la convergencia de las medidas de promoción de los derechos humanos, el desarrollo y la paz. La consolidación de la paz posterior a los conflictos figuró entre los temas del debate sin precedentes que el Consejo de Seguridad celebró en el "Mes África" (enero del año 2000), en el que se examinaron las consecuencias del virus de la inmunodeficiencia humana y del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) en la paz y la seguridad en el continente, así como la persistencia y repetición de conflictos, en particular la situación en la República Democrática del Congo, que, al caracterizarse por una conjunción de circunstancias presentes "antes, durante y después" del conflicto plantea problemas de integración social de una enorme magnitud.

57. Los agentes externos que intervienen en las situaciones posteriores a los conflictos siempre se ven enfrentados a la ardua tarea de obtener recursos y respaldo político y fomentar la colaboración y la cohesión entre las partes. Si bien el apoyo que prestan en pro de la integración social en estas situaciones es muy importante, como se indicó en la sección III del presente informe, su intervención también puede demorar o perjudicar la integración sea porque: a) las organizaciones de asistencia humanitaria tienen programas o enfoques distintos, e incluso contradictorios, y ello provoca divisiones o confusión entre los grupos beneficiarios; b) se presta la asistencia sin reparar lo suficiente en la incidencia que puede tener en la consolidación de la paz o la prolongación de los conflictos; c) no se procura fomentar el control del proceso de recuperación por los beneficiarios ni fomentar su identificación con este proceso; d) no se presta atención a las formas encontradas en que los donantes y los beneficiarios perciben la situación, incluso cuando se trata de conceptos básicos como el de autosuficiencia y cooperación; y e) se crean expectativas exageradas, inducidas por la retórica política destinada a ganar una paz temporal o apaciguar a grupos determinados o por medidas temporales de emergencia que no pueden mantenerse.

58. Ante la complejidad del proceso de integración social, los agentes externos con frecuencia lo evitan y prefieren abordar cuestiones técnicas. Sin embargo, los conflictos humanos no resueltos tienden a resurgir y a socavar la reconstrucción material. Tarde o temprano, hay que hacer frente a las causas sociales profundas de los conflictos. La comunidad internacional cuenta con una multitud de capacidades que puede poner al servicio de la reconstrucción de las sociedades en las etapas posteriores a los conflictos, tratando de amoldar ese bagaje a las necesidades propias de estas sociedades. A continuación se enumeran los retos a que ha de enfrentarse la comunidad internacional:

a) Responder con urgencia, flexibilidad y pragmatismo de formas que no contribuyan a avivar las tensiones, lo que puede requerir que se delegue la autoridad de la sede al personal sobre el terreno, así como que se establezcan reservas presupuestarias especiales;

b) Escuchar, debatir, facilitar y apoyar con más intensidad. Esas tareas, que se relacionan con factores humanos intangibles, se descuidan con frecuencia en aras de la urgencia de atender a la supervivencia de la población y a las exigencias de los donantes de que se obtengan resultados concretos y mensurables;

c) Comprender mejor a los agentes locales y nacionales y las fuerzas y dinámicas de cada lugar y aplicar estos conocimientos al formular políticas y programas;

d) Adaptar la asistencia externa a la realidad sociopolítica del lugar, que en general responde a una lógica distinta de la que impera en la sede;

e) Traspasar el poder a los agentes locales y fomentar su identificación con el proceso, lo que implica aceptar que tal vez haya que volver a establecer los objetivos y prioridades;

f) Adaptar los criterios habituales de evaluación, como los plazos definidos y los resultados tangibles, reconociendo que los efectos indirectos de la asistencia en las relaciones con frecuencia valen más que los objetivos inmediatos que se persiguen y que influir en la manera en que las personas se perciben a sí mismas y entre sí y a sus autoridades e instituciones puede ser más importante que los resultados técnicos;

g) Investigar y evaluar aspectos como las repercusiones de los conflictos, la acción participativa y el análisis de las cuestiones relacionadas con el género en relación con la recuperación y reconstrucción posteriores a los conflictos;

h) Apoyar a los países para que mejoren su capacidad de analizar los problemas y conflictos y encontrar sus propias soluciones;

i) Esperar y observar (lo que supone una sensibilidad excepcional de parte de quienes toman las decisiones sobre el terreno y en la sede) la evolución de la situación política y social y ser flexible en cuanto a los plazos y planes de reconstrucción.

59. Teniendo presente las aptitudes y riesgos enunciados, en los principios rectores de la labor en pro de la integración social de los agentes internacionales podría preverse que sus intervenciones, entre otras cosas:

a) Se ajustaran a las circunstancias y se adaptarían a cada situación particular;

b) Respetaran los valores culturales y fomentaran la identificación de los beneficiarios con las intervenciones;

c) Tuvieran en cuenta y recabarán la participación de todas las partes afectadas (en grados variables) aunque comparables;

d) Se realizaran en el momento oportuno, con objetivos bien precisos de acuerdo al principio de “no perjudicar”;

e) Fueran prácticas y concretas y ofrecieran a las partes en conflicto la posibilidad de trabajar juntas;

f) Estuvieran incorporadas en marcos existentes de asistencia externa que tuviesen a su vez un enfoque conceptual y operacional flexible, coherente y exhaustivo.

60. Además de considerarlo en el contexto de las situaciones posteriores a los conflictos, el concepto de integración social también guarda relación con la Asamblea y el Foro del Milenio, el Año Internacional de la Cultura de la Paz (2000), el Año Internacional de las Naciones Unidas del Diálogo entre Civilizaciones (2001), la Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia (2001), el Programa de La Haya en pro de la Paz y la Justicia en el Siglo XXI y otras iniciativas de índole similar. Cualquiera de estas iniciativas serviría para propiciar formas de organización social en el siglo XXI que conjugaran la unidad y la diversidad y abarcasen los conocimientos, valores, aptitudes vitales e instituciones necesarias.

VII. Conclusiones y recomendaciones

61. Expresando su opinión cinco años después de los acontecimientos, la Comisión Independiente nombrada por el Secretario General para investigar las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda (S/1999/1257) observó que las secuelas del genocidio seguían siendo una realidad que se manifestaba en el dolor de quienes habían perdido a seres queridos, en los esfuerzos para lograr la reconciliación entre los rwandeses, en los retos que planteaba llevar ante la justicia a los responsables y en los constantes problemas del desplazamiento, así como en los esfuerzos por encontrar medios para equilibrar las necesidades y los intereses de quienes habían sobrevivido al genocidio dentro de Rwanda y los que regresaban tras haber vivido en el extranjero como refugiados. La Comisión subrayó que el futuro ofrecía a las Naciones Unidas la posibilidad de ayudar en la reconstrucción y reconciliación de Rwanda.

62. El presente informe se ha centrado en la reconstrucción de la estructura social y la reconciliación de grupos antagónicos –componentes esenciales de la in-

tegración social–, que son problemas que persisten en Sudáfrica, Guatemala, Timor Oriental, la ex Yugoslavia e Irlanda del Norte, para nombrar sólo algunas de las sociedades en las que ha habido conflictos recientes (en el momento de redactar el informe). Cada medida encaminada a alcanzar la integración social debe responder a las circunstancias particulares de cada sociedad, incluida la perniciosa naturaleza de muchos conflictos prolongados en que se confunden las situaciones presentes antes, durante y después del conflicto.

63. Tomando en cuenta los cuatro factores principales analizados en el presente informe –los procesos posteriores a los conflictos, la creación de capacidad de la sociedad civil, el gobierno y los agentes internacionales– para promover la integración social en las situaciones posteriores a los conflictos es recomendable prestar atención inmediata a los siguientes aspectos:

a) Incorporar la integración social en los procesos de recuperación posteriores a los conflictos, por medio de instrumentos en que se tenga en cuenta la cultura y el género (investigación, capacitación, directrices) basados en el análisis de experiencias recientes que comprendan factores como la capacidad de recuperación, el estrés postraumático, el perdón y otras cuestiones conexas. Debería procederse inmediatamente, por ejemplo, a:

i) Extraer enseñanzas de la experiencia adquirida por las Naciones Unidas y otras instituciones en situaciones posteriores a los conflictos que pudieran ayudar a comprender mejor la integración social entendida como el respeto de la diversidad en la unidad;

ii) Formular políticas y directrices de intervención que sirvan para determinar los efectos del estrés postraumático en las personas, las familias y las comunidades de países con necesidades diferentes, así como en el personal de las Naciones Unidas sobre el terreno; y tratar adecuadamente esos efectos;

iii) Elaborar planes de desarrollo zonal o territorial coordinados a nivel nacional, para lograr la integración de los excombatientes y las víctimas de la guerra y de los grupos históricamente polarizados y marginados;

b) Acrecentar la capacidad de la sociedad civil para vivir en un medio en que la unidad dé cabida a la diversidad, lo que comprende las aptitudes vitales

esenciales, los marcos del sector comercial, la función de los medios de difusión y la investigación sobre medidas participativas encaminadas a la búsqueda de consenso y, concretamente

- i) Elaborar un repertorio básico de aptitudes vitales (ejemplo capacidad de diálogo y de recuperación) necesarias para la integración en sociedades de carácter pluralista y procurar fomentarlas en las comunidades, los lugares de trabajo, las escuelas y las instituciones religiosas;
 - ii) Crear un marco que defina la función del sector privado en la integración social en situaciones posteriores a los conflictos, en que se precisen los recursos, las recompensas, los riesgos y los beneficios para el sector comercial y las comunidades locales;
 - iii) Delinear la gran variedad de funciones que pueden cumplir los medios de difusión en las situaciones posteriores a los conflictos, como la difusión de información práctica y el examen equilibrado de opiniones encontradas, en contraposición al periodismo inflamatorio;
 - iv) Adaptar la investigación sobre medidas participativas como medio de promover el consenso, fijar metas y lograr la colaboración práctica entre las partes en conflicto, así como el gobierno y la sociedad civil;
- c) Aumentar la capacidad nacional para crear un entorno que favorezca la integración social en los planos local y nacional mediante el establecimiento y fortalecimiento de:
- i) Instituciones destinadas a lograr el imperio de la ley y la justicia social, como un poder judicial imparcial, comisiones de reconciliación, oficinas del tipo del ombudsman, comisiones electorales, conferencias nacionales de vigilancia y comisiones de derechos humanos;
 - ii) Instituciones y programas que favorezcan el diálogo, como los centros de mediación, la mediación de homólogos y los programas educativos sobre gestión de conflictos;
 - iii) Una variedad de mecanismos inclusivos, consensuales y participativos de distribución del poder que despierten el espíritu de lealtad y de reconstrucción de la nación;

iv) Iniciativas de desarrollo en las que se haya incorporado el cultivo y la práctica de los principios de solución de conflictos y colaboración y las actitudes y aptitudes correspondientes;

d) Fomentar la sensibilización de la comunidad internacional en torno a la importancia de la integración social, mediante análisis, investigación, información, capacitación e intercambio de información y mediante actividades operacionales relativas a situaciones de conflicto latente y manifiesto para lo cual será necesario preparar intervenciones:

- i) Que fomenten el control del proceso de recuperación y el sentido de identificación con él por parte de la comunidad;
- ii) Que sean conscientes de su repercusión en el clima de paz o de conflicto;
- iii) En las que se tengan presentes los aspectos psicosociales y culturales de la recuperación posterior a los conflictos y del estrés postraumático;
- iv) Que alienten a la comunidad internacional a incorporar los aspectos de la integración social en estrategias más amplias de consolidación de la paz, formuladas en la esfera de la paz y la seguridad de las Naciones Unidas. Los comités ejecutivos del Secretario General, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberían echar las bases para que se alcanzara este objetivo.

64. En resumen, en el presente informe se transmite un mensaje central y se expone un conjunto de medidas. En el mensaje se destaca la importancia de que en las situaciones posteriores a los conflictos se alcance la unidad y al mismo tiempo se respete la diversidad mediante el cultivo de la tolerancia y la confianza, así como la participación y el pluralismo, lenguaje que se utilizó en la Cumbre Mundial para definir la integración social. Desde entonces, y hasta que se celebró el primer período de sesiones del Comité Preparatorio, el concepto de integración social había quedado relativamente relegado. La mayor parte de los países lo ha entendido como prestación de servicios, concepto que se acerca más al de mitigación de la pobreza, o en función de la creación de empleo. Si bien puede considerarse que el alivio de la pobreza y la creación de empleo son a la vez condiciones previas indispensables y consecuencia de la integración social, ésta también constituye una esfera distinta que exige estrategias operacionales claramente definidas. En situaciones

posteriores a los conflictos, estas estrategias comprenderían a) la reconciliación y el tratamiento del estrés postraumático; b) la cooperación de las partes en conflicto mediante experiencias concretas; y c) el cultivo de aptitudes o capacidades que ayuden a coexistir en la diversidad.

65. El concepto de integración social esbozada en la Declaración y Programa de Acción de la Cumbre Mundial no implica ni el conformismo obligatorio ni la diversidad exagerada. Se propone la convergencia y armonización de ambas. La unidad de valores, principios, aspiraciones y modos de vida puede contribuir a la cohesión, la solidaridad y la fortaleza. La diversidad de esos factores puede enriquecer los conocimientos y fomentar la innovación. Cada una de ellas tiene sus méritos; lo difícil es lograr su síntesis. La unidad sin diversidad puede degenerar en coacción y desembocar en luchas intestinas, del mismo modo que la diversidad sin un trasfondo de unidad puede provocar conflictos y a veces la secesión.

66. Desde el punto de vista operacional, la consecución de la integración social exige que se considere a la sociedad desde una óptica global y sistémica que permita comprender la interrelación de los numerosos agentes y procesos. Si predomina un tipo u otro de concepción parcial, la transición a un funcionamiento integrado exigirá varias etapas, entre ellas la disgregación y la reconstrucción conceptual, emocional y organizativa de la sociedad.

67. El terreno común que comparten la integración social y la reconstrucción posterior a los conflictos es extenso y profundo. La primera permite enfocar la segunda de un modo particular. Las etapas posteriores a los conflictos ofrecen posibilidades para comprender mejor la dinámica de la desintegración social y desarrollar las dotes que facilitarán la integración; estas dotes constituyen instrumentos valiosos en una era sin precedentes de rápidos cambios en el mundo, en que constantemente se plantea la necesidad de negociar procesos de integración social en situaciones de paz y en contextos en que ha habido conflictos.

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 45 (A/54/45)*, párr. 72.

² *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo I, párr. 29.

³ *Ibíd.*, anexo II, párr. 66.

⁴ "Rebuilding after war. Lessons from the War-torn Societies Project", 1999.

⁵ Estudio monográfico de la Oficina Regional para Europa de la OMS: "Peace through health programme in Bosnia and Herzegovina", septiembre de 1998.