



Rehabilitación posbélica y acompañamiento internacional

- ❑ Las elecciones generales celebradas en Sierra Leona han sido un éxito de participación y transparencia.
- ❑ Se celebró en Roma una Conferencia sobre el Estado de Derecho en Afganistán en la que se adoptó un plan de acción para el sector de la seguridad.
- ❑ El Gobierno de transición de nepalí decidió posponer las elecciones hasta el 22 de noviembre de 2007.
- ❑ La Comisión para la Consolidación de la Paz presentó su primer informe anual ante la Asamblea General de la ONU.
- ❑ El Consejo de Seguridad aprobó el despliegue de una misión híbrida de Naciones Unidas y la Unión Africana tras la autorización del Gobierno de Jartum.

En el siguiente capítulo se recoge la **evolución trimestral de los 11 procesos de rehabilitación posbélica¹ que se analizan desde la Escuela de Cultura de Paz.²** El apartado se estructura en tres partes. En la primera se hace una revisión de los acontecimientos más relevantes que han ocurrido en los países donde el proceso de rehabilitación se inició a partir del año 2000, atendiendo a cuatro ámbitos de trabajo genéricos: seguridad; gobierno y participación; bienestar social y económico; y justicia y reconciliación. En la segunda, se recogen los acontecimientos más destacados que han ocurrido durante el trimestre en algunos de los países que se encuentran en una fase más avanzada del proceso de rehabilitación³ y en los que aún quedan pendientes algunos asuntos clave. Por último, la tercera parte hace referencia al acompañamiento internacional, tanto desde el punto de vista del marco que regula la intervención, como desde su implicación financiera, así como las iniciativas más destacadas.

4.1. Evolución de la rehabilitación posbélica por ámbitos de intervención

Tabla 4.1. Evolución de los países en rehabilitación posbélica			
País	Fecha y acuerdos que inician el proceso de rehabilitación	Misión de NNUU y departamento al cargo	Evolución trimestral
Sierra Leona	Acuerdo de Lome (1999), de Abuja I y de Abuja II (2001)	UNIOSIL (DAP/OMP)	Avance
Afganistán	Acuerdos de Bonn (2001)	UNAMA (DAP/OMP)	Deterioro
Côte d'Ivoire	Acuerdo de Linas-Marcoussis (2003) y Ouagadougou (2007)	ONUCI (OMP)	Avance
Iraq	Resolución 1483 (2003)	UNAMI (DAP)	Deterioro
Liberia	Acuerdos de Accra (2003)	UNMIL (OMP)	Avance
RD Congo	Acuerdos de Lusaka 1999 y Sun city (2003)	MONUC (OMP)	Deterioro
Haití	Resolución 1542 (2004)	MINUSTAH (OMP)	Avance
Sudán (Sur)	Acuerdo de paz –CPA– (2005)	UNAMIS (OMP)	Estancamiento

¹ Se entiende por rehabilitación posbélica la acción coordinada de diversos actores primarios, secundarios y terciarios, con o sin mandato o liderazgo internacional, encaminada a abordar: la seguridad de la población; el fomento del buen gobierno y la participación; el bienestar social y económico; y la promoción de la justicia y la reconciliación. Estos cuatro ámbitos de trabajo se han definido atendiendo a la clasificación establecida, entre otras agencias, por el Center for Strategic Studies, que puede verse en la siguiente publicación: Center for Strategic and International Studies, *Post-Conflict Reconstruction. Task Framework*. Mayo de 2002.

² Se considera en esta fase los países o territorios en los que: 1) Existe un acuerdo de paz que evoluciona razonablemente bien, o se ha llegado al cese de las hostilidades, ya sea como resultado de la victoria de una de las partes o por mediación de terceros; 2) Existe un acuerdo de paz o cese de hostilidades que evoluciona negativamente, lo que dificulta las tareas de rehabilitación posbélica; 3) Todavía se encuentran en fase bélica, pero en los que existe una considerable ayuda internacional de carácter posbélico, que muchas veces se utiliza como incentivo para facilitar la consecución o el cumplimiento de un acuerdo que permita poner fin a las hostilidades.

³ Los países considerados en esta fase son: Bosnia y Herzegovina, Guinea-Bissau, Serbia (Kosovo), Timor-Leste, Angola, Congo, Tayikistán, Rwanda y Macedonia.



Indonesia (Aceh)	Memorando de entendimiento (2005)	AMM (OR)	Avance
Nepal	Acuerdo general de paz (2006)	UNMIN (DAP)	Deterioro
Burundi	Acuerdo de Paz y Reconciliación de Arusha (2000), de Alto el Fuego Global con CNDD-FDD (2003), de alto el fuego definitivo (con Palipehutu-FNL) (2006)	BINUB (DAP/OMP)	Deterioro

Misiones de NNUU: Se recoge su nombre y el departamento al cargo ya que aporta información adicional relevante.
DAP: Departamento de Asuntos Políticos. **OMP:** Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. **OR:** Organización Regional. La coordinación de las actividades ha quedado en manos del Representante del PNUD. Las misiones que aparecen como **(DAP/OMP)**, aunque son misiones políticas y de construcción de paz están dirigidas y apoyadas por el departamento de operaciones de mantenimiento de la paz.
AMM: Esta misión de monitoreo de Aceh finalizó el 31 de diciembre de 2006 y fue un esfuerzo conjunto de la UE, Suiza y Noruega más cinco países de la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

Para analizar la evolución trimestral de las actividades puestas en marcha en los países en fase de rehabilitación posbélica desde el año 2000, se han establecido cuatro divisiones por ámbitos de trabajo de la rehabilitación, que engloban de manera genérica todas las actividades propias de esta fase.

a) Seguridad

En el inicio de un proceso de rehabilitación posbélica el restablecimiento de la seguridad⁴ es uno de los aspectos clave, dado que la posibilidad de un retorno a la violencia permanece mucho tiempo después de haberse firmado la paz. Desde el ámbito de la seguridad se analizan las reformas vinculadas con este sector y todo lo relacionado con la seguridad pública.

Durante el pasado trimestre destacó el incremento de la violencia en: **Afganistán** e **Iraq**, en relación a este último país se publicaron sendos informes al respecto con perspectivas de la evolución de la situación en el país contradictorias. En cuanto a los procesos de reforma en marcha, se destacan la propuesta de creación de una comisión para estudiar la posibilidad de implementar el modelo de fuerza pública de seguridad francés en **Haití**; y los primeros pasos dados en **Sudán (Sur)** para elaborar una propuesta de política de defensa para la región. Por último, el Secretario General de la ONU recomendó al Consejo de Seguridad iniciar el proceso de reducción de tropas en **Liberia**.

En **Afganistán** el incremento de los enfrentamientos entre las tropas internacionales y las milicias talibán contribuyó a deteriorar la situación. Durante el trimestre se incrementó el número de secuestros de trabajadores de ONG y organismos internacionales llevados a cabo por las milicias talibán. El Ministerio del Interior del Gobierno afgano proclamó una orden prohibiendo el movimiento de los trabajadores internacionales fuera de Kabul sin autorización previa. Esta circunstancia provocó la salida de algunas organizaciones internacionales y la reducción de proyectos con el consiguiente perjuicio para las labores de rehabilitación. Por otro parte, la organización *International Crisis Group* publicó un informe en el que evalúa el proceso de reforma de la policía en Afganistán llevado a cabo desde el 2001 y denuncia cómo una vez más los esfuerzos de reforma se concentran en aspectos técnicos, de entrenamiento y provisión de equipamiento, dejando de lado cuestiones más políticas y por tanto más delicadas, como el papel que debería desempeñar la policía en un Estado de derecho.⁵ La distribución de las áreas a reformar entre gobiernos donantes ha dado lugar a una falta de coordinación entre los actores que intervienen en el proceso de reforma que está perjudicándolo.⁶

En **Iraq**, la caótica situación que se está viviendo en el país quedó dramáticamente reflejada en los contradictorios informes presentados ante el Congreso de los EEUU. Por un lado, el

⁴ Dentro de este ámbito se enmarcan: seguridad y desmilitarización; capacitación de la policía y el ejército, protección de la población y protección de infraestructuras e instituciones y restablecimiento de las instituciones de seguridad nacionales. Un aspecto clave dentro de este ámbito son los programas de desarme, desmovilización y reintegración de antiguos combatientes (DDR), desminado y recolección de armamento, que se analizan de manera específica en el apartado de desarme.

⁵ Véase el informe completo *Reforming Afghanistan's police* en http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/138_reforming_afghanistan_s_police.pdf.

⁶ Para más información véase el apartado de rehabilitación posbélica del barómetro 14.



General David Petraeus, responsable de las tropas en Iraq, señaló en su testimonio que la violencia sectaria se había reducido dramáticamente, mientras que el informe presentado por la Oficina para la Rendición de Cuentas del Gobierno señalaba que el nivel de ataques diarios contra la población no había disminuido. Este último informe también señala que de los 18 objetivos de seguridad y políticos marcados por el Gobierno de EEUU y analizados por la GAO, el Gobierno de Iraq sólo ha logrado en su totalidad tres.⁷

En cuanto a los procesos de reformas y consultas, en **Haití** el Primer Ministro, Jacques Edouard Alexis, fue designado por el Presidente, René Préval, para establecer una comisión cuyo cometido será estudiar la conveniencia y viabilidad de crear una nueva fuerza pública de seguridad siguiendo el modelo de la Policía Nacional Francesa. Por otra parte, en **Sudán (Sur)** el proceso consultivo puesto en marcha para elaborar el Libro Blanco de la Defensa tiene como objetivo, entre otros, proporcionar las bases para que el SPLA pueda transformarse en unas FFAA convencionales. Las consultas se llevarán a cabo durante los próximos meses y en ellas participarán miembros destacados del espectro político y militar y de la Iglesia, así como representantes de la sociedad civil y consultores británicos y de EEUU, que también han sido invitados a participar en la elaboración de este primer borrador. Se prevé que esta propuesta sugerirá una reducción del número de efectivos del SPLA que contribuya a disminuir sus costes, que durante los últimos dos años han representado el 40% del presupuesto total asignado a esta región. Y, por último, en **Liberia** el Secretario General de la ONU recomendó en su último informe⁸ la reducción de las tropas internacionales presentes en el país bajo el mandato de la UNMIL en varias etapas de octubre de 2007 hasta diciembre de 2010.

Cuadro 4.1. Actual situación de la reforma del sector de la seguridad en Liberia

Los dos pilares fundamentales para la provisión de seguridad en Liberia son el Ejército y las fuerzas policiales. La reforma del ejército liberiano se está llevando a cabo a través de agencias de seguridad privadas estadounidenses: *Dyncorp* y *Pacific Architects Engineers*, con fondos procedentes de EEUU. Por su parte, la UNMIL y el Ministerio de Defensa liberiano son los responsables de poner en marcha el proceso de reforma de la policía.

En el caso del ejército, el Gobierno liberiano decidió establecer una fuerza ligera de 2.000 hombres para facilitar su movilidad y garantizar el pago de sus salarios en un futuro. De estos, sólo 105 reclutas concluyeron el entrenamiento básico, aunque durante el trimestre dio comienzo el adiestramiento de un segundo grupo de 525 soldados, según se desprende del último informe del Secretario General de la ONU,⁹ que también señala el hecho de que gran parte de los 20 millones de dólares ya invertidos en la reestructuración del nuevo ejército se han destinado a la construcción de unos barracones extraordinariamente bien equipados. Como posibles elementos desestabilizadores, hay que señalar que, aunque el proceso de desarme se ha llevado a cabo de manera satisfactoria, aún continúan pendientes de ser reintegrados cerca de 39.000 ex combatientes y muchos de ellos han empezado a reagruparse para llevar a cabo explotaciones ilícitas de recursos naturales, según se señaló en el panel sobre la reforma del sector de la seguridad en Liberia organizado por el USIP.¹⁰

En cuanto a la reforma policial, la UNMIL cumplió el objetivo de proporcionar adiestramiento básico a 3.500 agentes de policía, aunque señaló en el mismo informe mencionado anteriormente los obstáculos de falta de financiación e infraestructuras básicas a los que se están enfrentando los nuevos cuerpos policiales en su proceso de despliegue en los condados. Noruega y los Países Bajos en apoyo al Gobierno están contribuyendo a financiar de manera bilateral la mejora de las infraestructuras de algunas de las estaciones de policía más necesitadas.

En caso de que el Consejo de Seguridad de la ONU apruebe la reducción de las tropas de Naciones Unidas propuesta por el Secretario General, dado que estos efectivos internacionales son un elemento clave para garantizar la seguridad en el país, es de vital importancia que el Gobierno concentre sus esfuerzos en una serie de tareas pendientes como son: la designación y formación de los nuevos efectivos en las normas y obligaciones de un Estado de derecho, la necesidad de recabar fondos para completar los procesos actualmente abiertos y que influyen en la reforma del sector de la seguridad. Por

⁷ United States Government Accountability Office, *Securing, Stabilizing, and Rebuilding Iraq: Iraqi Government Has Not Met Most Legislative, Security, and Economic Benchmarks*. GAO. EEUU, septiembre de 2007 en <http://i.a.cnn.net/cnn/2007/images/09/04/gao.report.pdf>.

⁸ Informe S/2007/479 de 8 de agosto de 2007 en <http://www.un.org/spanish/docs/report07/repl07.htm>.

⁹ Ibid.

¹⁰ Para más información véase: http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2007/0403_security_liberia.html#5.



último, la obligación de implicar activamente a la sociedad civil, un elemento clave para construir una relación de confianza entre la población y los servicios de seguridad del Estado, que hasta el momento no se ha realizado adecuadamente.

Por último hay que destacar los altercados acaecidos en **Burundi**,¹¹ el gran número de armas ligeras que aún permanecen en circulación ha contribuido a la pérdida de confianza del FNL de Agathon Rwaso en la buena voluntad del Gobierno y, por último, señalar el seminario de transición democrática y reforma del sector de la seguridad que tuvo lugar en **Nepal**.

b) Gobierno y participación

Este ámbito engloba, entre otros aspectos, los procesos de creación o reforma de instituciones administrativas y políticas y el fomento de procesos participativos, en concreto, el establecimiento de una estructura constitucional representativa, el fortalecimiento de la gestión del sector público y la administración y la garantía de la participación libre y activa de los ciudadanos en la formación de gobierno.¹²

Como hechos más destacables del trimestre se señalan: la celebración de elecciones generales en **Sierra Leona**; la nueva fecha anunciada para la celebración de las elecciones a la Asamblea Constituyente en **Nepal**; la deserción de la mayoría de los miembros suníes del actual Gobierno de **Iraq**; la remodelación ministerial acometida en **Burundi**, que se encontró con el rechazo de los partidos de la oposición; y, por último, el anuncio de la fecha prevista para iniciar la elaboración del censo en **Sudan (Sur)**.

En **Sierra Leona** la celebración de las elecciones generales, las primeras desde la retirada de la UNAMSIL, transcurrió de manera libre y transparente según señaló la comunidad de observadores internacionales y locales destacados para supervisar los comicios. Los resultados le dieron el triunfo al partido opositor el APC de Ernest Bai Koroma, frente al actual partido en el poder, el SLPP, liderado por Solomon Berewa. Las jornadas electorales, pese a los altercados que se produjeron entre los partidarios de los principales partidos políticos en los días previos a la celebración de la primera y segunda rondas electorales, se desarrollaron de manera pacífica y sin incidentes graves. Se destacó de manera especial la labor desarrollada por la Comisión Electoral Nacional, con Cristiana Thorpe al frente, un elemento clave para dotar a las elecciones de la credibilidad necesaria ante la población.

Por su parte, el Gobierno de transición de **Nepal** decidió posponer las elecciones hasta el 22 de noviembre, ante la falta de tiempo para poder aprobar la legislación electoral antes de junio, fecha en la que estaba prevista la celebración de los comicios a la Asamblea Constituyente. Además, la Comisión Electoral autorizó la participación como observadores electorales de 43 organizaciones nacionales e internacionales. Antes del cierre de este informe el CPN anunció su salida del Gobierno de coalición. Los Ministros maoístas presentaron su renuncia tras no haber logrado que el Primer Ministro, Girija Prasad Koirala, admitiera dos de sus demandas claves: que Nepal se constituyera como una República antes de las elecciones y la adopción de un sistema electoral de representación proporcional.

La crisis gubernamental en **Iraq** empeoró con otro abandono del Gobierno, en este caso la del principal bloque suní, el Frente de Acuerdo Iraquí. A finales del trimestre dirigentes shiíes, sunitas y kurdos firmaron un acuerdo de reconciliación nacional, que podría contribuir a desbloquear el estancamiento actual del Parlamento para la aprobación de algunas leyes clave que aún están pendientes, y en las que EEUU tiene un interés especial, como son: la ley sobre el petróleo, la reintegración de los ex miembros del partido Baath en la vida política, la consecución de un mecanismo para la liberación de detenidos y un compromiso para la celebración de elecciones provinciales.

¹¹ Véase el apartado de tensiones.

¹² Dentro del ámbito de gobierno y participación se contemplan: la construcción de buen gobierno y el fomento de la participación: proceso de elaboración de una Constitución; formación de gobierno; división de poderes; desarrollo de un gobierno local; transparencia y anticorrupción; apoyo a los procesos electorales; fortalecimiento y formación de partidos políticos; fomento de la independencia, transparencia y pluralidad de los medios de comunicación; y el empoderamiento de la sociedad civil, entendiendo éste como: el proceso de formación de asociaciones, desarrollo de movimientos sociales, organización de foros de discusión, y los programas de capacitación social.



En cuanto a la situación en **Burundi**, la crisis del Gobierno dio como resultado una parálisis institucional¹³ que podría desembocar en la crisis de un proceso de rehabilitación posbélica con el que la comunidad internacional está estrechamente vinculada, como pone de manifiesto la implicación de la Comisión para la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas y otros donantes bilaterales. A modo de ejemplo, el país podría perder una subvención de 40 millones de dólares procedentes del BM porque la Asamblea Nacional no es capaz de ponerse de acuerdo acerca del destino de estos fondos.

Por su parte, en **Sudán (Sur)** el Consejo para el Censo Nacional de Población anunció que finalmente las actividades para llevar a cabo el censo se iniciarán la primera quincena de febrero de 2008, tras haber sufrido varios retrasos, desde la fecha prevista inicialmente de 9 de julio de 2007, por falta de fondos y capacidades. Además, tres Comisiones previstas en el acuerdo de paz, la de Derechos Humanos, la Electoral y la Comisión de Tierras, continuaron pendientes de formación.

En cuanto a la provincia de **Aceh** y **Côte d'Ivoire**, en este último, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la eliminación del cargo de Alto Representante para las Elecciones,¹⁴ cumpliendo así con uno de las demandas del Presidente Laurent Gbagbo, que ha sido interpretado por los partidos en la oposición como una capitulación de Naciones Unidas. Y, por último, en **Aceh (Indonesia)**, el GAM declaró su intención de formar un partido político local en esta provincia, actividad prevista en el acuerdo de paz firmado en el 2005, pero prohibida en el resto de Indonesia, por lo que el Gobierno indonesio tendrá que pronunciarse al respecto.

c) Justicia y reconciliación

Las actividades que se ponen en marcha en el ámbito de la justicia y la reconciliación¹⁵ tienen por objetivo la constitución de un sistema legal imparcial y responsable capaz de afrontar los abusos pasados y evitar futuros. En concreto, instaurar un sistema de justicia transparente, leyes justas, sistemas penales que respeten la legislación internacional en materia de derechos humanos y mecanismos formales e informales para resolver los agravios acaecidos a consecuencia del conflicto.¹⁶

Como acontecimientos más destacados durante el trimestre se destaca la celebración de una Conferencia sobre el Estado de Derecho en **Afganistán**, la publicación del primer anteproyecto de ley para el establecimiento de la Comisión de Verdad y la Reconciliación en **Nepal** y, por último, el programa de reforma de las prisiones anunciado por el Gobierno de **Haití**.

Se celebró en Roma una Conferencia sobre el Estado de Derecho en **Afganistán** con el objetivo de lograr el compromiso de los altos mandatarios políticos afganos y la comunidad internacional con el desarrollo de un Estado de derecho en este país. Durante la conferencia, la Comisión Europea (CE) presentó su plan para los próximos cuatro años durante los que aportará 200 millones de euros, que invertirá en tres áreas prioritarias: reforma institucional del sector de la justicia, centrada principalmente en la contratación y la reforma salarial y de categorías profesionales; el apoyo económico a los salarios destinados al sector de la judicatura y, por último, aportaciones económicas al Fondo Fiduciario para la Ley y el Orden (LOFTA, por sus siglas en inglés). Este plan de la CE complementará el trabajo realizado por la UE con la policía en Afganistán.¹⁷

El grupo de trabajo designado por el Ministro para la Paz y la Reconstrucción de **Nepal**, Ram Chandra Poudel, para elaborar la ley que establezca la Comisión de Verdad y la Reconciliación, prevista en el Acuerdo de Paz, finalizó y publicó un primer anteproyecto de ley,

¹³ Véase *Burundi in Turmoil*, ISNN. 13 de agosto de 2007 en <http://www.iss.co.za/>.

¹⁴ Resolución S/RES/1765 de 16/07/07 en <http://www.un.org/spanish/docs/sc07/scr107.htm>.

¹⁵ Justicia y reconciliación engloba: justicia transicional; tribunales internacionales, comisiones de la verdad, reparaciones y capacitación individual; fortalecimiento del sistema judicial; desarrollo de un Estado de derecho; educación en derechos humanos; y apoyo a los organismos de diálogo y reconciliación.

¹⁶ El apartado de derechos humanos profundiza en los aspectos de justicia transicional, así como en todo lo directamente vinculado con el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

¹⁷ Para más información véase: http://ec.europa.eu/external_relations/afghanistan/intro/index.htm.



que ahora está pendiente de recibir comentarios y sugerencias antes de que sea remitido al Parlamento interino para su aprobación. Tanto la Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos como Amnistía Internacional y otras organizaciones nacionales manifestaron su preocupación acerca de las provisiones de la ley que podrían facilitar la concesión de amnistías a los responsables de crímenes contra la humanidad, así como la falta de salvaguardas que garanticen la independencia, imparcialidad y diversidad de los miembros de la posible Comisión. La propuesta Comisión estará compuesta por siete comisionados seleccionados por un organismo designado por el Gobierno y dispondrá de dos años, ampliables, para completar sus investigaciones e informar al Gobierno.

Ante la situación de hacinamiento en los centros de detención de **Haití**, el Gobierno anunció un programa de reforma de las prisiones, cuyos detalles no han sido hechos públicos, para llevarlo a cabo durante los próximos cinco años. Según un documento elaborado por el anterior Gobierno de transición, existen en Haití un total de 21 centros penitenciarios, 181 tribunales de paz y menos de 1.000 jueces y la mayor parte de los fondos destinados al sistema de justicia se invierten en el pago de los 2.000 empleados del Ministerio.

d) Bienestar social y económico

En este ámbito las fases de acción humanitaria o de emergencia y la de rehabilitación conviven estrechamente.¹⁸ Las primeras etapas para la rehabilitación de un sistema de bienestar social y económico tienen que ver con el retorno y reasentamiento de personas refugiadas y desplazadas, la seguridad alimentaria, la reconstrucción de viviendas e infraestructuras físicas, la asistencia médica, la asistencia social, la generación de empleo y las estrategias puestas en marcha para el desarrollo económico, la reforma legal de los derechos de la propiedad y el desarrollo de un sistema bancario y financiero eficaz.

Se señalan de manera especial en este trimestre la cada vez más grave situación humanitaria de **Iraq**; cómo afectó al sector de las inversiones la inestabilidad en algunas de las zonas de **RD Congo**; el incremento de los ingresos del Estado en **Liberia** y; por último, las dificultades que están enfrentando las personas refugiadas y desplazadas internas para retornar a la región de Abyei en **Sudán (Sur)** por la falta de implementación de las previsiones del CPA en esta región.

En primer lugar, se señala la situación que han denunciado durante el trimestre varias organizaciones internacionales en **Iraq**, donde ocho millones de personas necesitan asistencia humanitaria de manera urgente, según un informe publicado por OXFAM y el Comité para la Coordinación de ONG en Iraq (NCCI, por sus siglas en inglés).¹⁹ Cuatro de estos ocho millones de personas, señala el informe, carecen de alimentos y otros servicios básicos, dos millones de personas se encuentran desplazadas de sus lugares de origen y dos millones de personas permanecen refugiadas en otros países, principalmente Siria y Jordania, en lo que ha empezado a considerarse como la mayor crisis de refugiados de la actualidad y la que más rápidamente crece. La ausencia de servicios básicos, el incremento de las enfermedades infecciosas y la malnutrición han empezado a disputarle el puesto a la violencia armada en el espectro de amenazas que asolan a la población iraquí.

Cuadro 4.2. Falta de fondos para la emergencia humanitaria de Iraq

Las ONG de perfil humanitario carecen de recursos económicos para iniciar nuevos programas debido a que la mayoría de los fondos que se destinan a Iraq los recibe el Fondo Internacional para la Reconstrucción para Iraq (IRFFI, por sus siglas en inglés), que consiste en dos fondos fiduciarios gestionados respectivamente por el BM y el PNUD. La utilización de los fondos procedentes del IRFFI, en actividades humanitarias requiere la aprobación de los donantes y el Gobierno de Iraq, entre otros motivos porque los países donantes consideran que las autoridades iraquíes cuentan con los recursos financieros suficientes para asistir a la población, aunque no han tenido en cuenta la falta de capacidad del Gobierno. A esta situación hay que añadir que algunos de los fondos del IRFFI aún no se han

¹⁸ Los aspectos más vinculados con la asistencia de emergencia y el restablecimiento de los servicios básicos a la población se recogen más en profundidad en el apartado de acción humanitaria.

¹⁹ OXFAM International y NCCI. *Rising to the Humanitarian Challenge in Iraq*. NCCI Briefing Paper 105. NCCI, julio de 2007 en: <http://www.ncciraq.org/spip.php?breve725>.



utilizado por la imposibilidad de desarrollar proyectos dadas las condiciones de inseguridad existentes. El IRFFI dispone a fecha de julio de 2007, de 1720 millones de dólares, mientras, según la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés), Iraq es la segunda crisis humanitaria menos financiada de las 15 consideradas como más graves.²⁰

En **RD Congo** la reactivación del conflicto principalmente en la zona de Kivu norte²¹ repercutió en la actitud de los inversores extranjeros que habían incrementado su interés en el país, especialmente en el sector de los recursos naturales, aunque también los sectores de servicios, turismo y comunicaciones, que aparecen como posibilidades futuras. Este hecho puso de manifiesto la acuciante necesidad de invertir en carreteras y redes ferroviarias, ya que el avión es el único medio de transporte entre las principales ciudades del país.

En cuanto a **Liberia**, el Gobierno incrementó en 17 millones de dólares los presupuestos generales previstos para el año fiscal 2007/2008 gracias a una mejora de la recaudación. Este aumento de la capacidad de gasto se invertirá principalmente en servicios sociales y económicos básicos. A este respecto hay que señalar que el nivel de desempleo juvenil alcanzó el 85%. Este elemento, junto con los obstáculos a la reintegración de los ex combatientes, continuaron siendo las principales amenazas para la frágil estabilidad del país.

En cuanto a **Sudán (Sur)**, el proceso de retorno de las personas refugiadas y desplazadas se vio dificultado en la región petrolífera de Abyei al no haber alcanzado las partes aún un acuerdo acerca de las fronteras de la administración interina prevista para esta zona. Igualmente, siguió sin designarse una administración civil interina, un hecho que dificulta la implementación del acuerdo de paz.

Cuadro 4.3. Algunos de los principales incumplimientos del acuerdo de paz para Sudán (Sur) en la región de Abyei²²

- El *National Congress Party*, uno de los dos principales partidos del Gobierno de Unidad Nacional continúa sin aceptar las conclusiones del informe preparado por la Comisión Nacional de Fronteras sobre Abyei.
- La Presidencia del Gobierno de Unidad Nacional continúa sin establecer una administración para Abyei.
- Los beneficios obtenidos por la explotación de la producción petrolífera de Abyei siguen sin ser distribuidos entre las partes.
- Las Unidades Conjuntas Integradas (JIU, por sus siglas en inglés) no se han organizado aún en Abyei.
- Ejércitos y otros grupos armados siguen presentes en la zona.
- Restricción de movimientos de la misión de Naciones Unidas (UNMIS) en Abyei.

Por último, el hallazgo de un lago de agua subterránea en **Sudán** en la región de **Darfur** se presentó como una posibilidad para la paz, dado que la desertificación ha sido una de las principales causas subyacentes del conflicto en esta zona. Se ha propuesto una iniciativa de construir 1.000 pozos para aprovechar el agua de este nuevo yacimiento acuífero que ya ha encontrado el respaldo de Egipto, que se ha ofrecido a construir por el momento 20 de los pozos.

4.2. Países en fase avanzada de rehabilitación – Acontecimientos más destacados

Durante esta fase, los objetivos son consolidar las reformas políticas y programas humanitarios preexistentes y fomentar el desarrollo sostenible para asegurar que los cambios realizados durante los primeros años del proceso de rehabilitación se convierten en recursos para el

²⁰ Naciones Unidas et ál. *Strategic Framework for Humanitarian Action in Iraq*. OCHA, abril del 2007. En <http://www.internal-displacement.org>.

²¹ Véase apartado de conflictos armados y tensiones.

²² Deng, J. D. et ál., *Governance Without Government*. Kush Research and Development. Septiembre de 2007. En <http://www.wmd.org/documents/Sept07DemNews14.pdf>.



desarrollo.²³ En determinadas circunstancias, el trabajo se centra en aspectos políticos e institucionales o en procesos de reformas que aún están pendientes de resolver. Los países considerados en esta fase son: Bosnia y Herzegovina, Guinea-Bissau, Serbia (Kosovo), Timor-Leste, Angola, Congo, Tayikistán, Rwanda y Macedonia.

Durante este trimestre se destacan los acontecimientos ocurridos en Serbia (Kosovo), Bosnia y Herzegovina y Timor-Leste. En cuanto a **Serbia (Kosovo)**, las negociaciones para la determinación del estatus de Kosovo continuaron estancadas.²⁴ Mientras la comunidad internacional continuó buscando una solución política para la cuestión de Kosovo, el conflicto abierto entre la mayoría albano kosovar y la minoría serbia que habita la parte norte y occidental de esta provincia, alrededor de la conflictiva ciudad de Mitrovica, siguió sin ser resuelto. En este sentido hay que señalar los preparativos para la celebración de las elecciones previstas para el próximo mes de noviembre, que designaran a los 120 diputados del Parlamento Provincial. El Presidente serbio, Boris Tadic, solicitó a los serbios de Kosovo que boicoteen las elecciones si estas no se posponen para después de que se alcance un acuerdo sobre el estatus de la provincia. En **Bosnia y Herzegovina**, el Consejo para la Implementación de la Paz designó a un nuevo Alto Representante, el diplomático eslovaco Miroslav Lajcak, que ocupó el puesto tras ser aprobado por el Consejo de Seguridad de la ONU.²⁵ El nuevo Alto Representante comenzó su mandato destituyendo a algunos de los políticos que están obstaculizando el proceso de reformas aún pendiente en este país, como por ejemplo el antiguo jefe de policía de la R. Sprska, Dragomir Andan. Por último, en **Timor-leste**, el ex Presidente, Xanana Gusmao, gracias al apoyo del resto de partidos políticos, logró imponerse a los resultados de las elecciones parlamentarias que le dieron la victoria en minoría al FRETILIN y tomó posesión del cargo de Primer Ministro. Los últimos movimientos políticos provocaron una ola de violencia y tensión política para la que aún se está buscando una salida.²⁶ Naciones Unidas aún no ha definido el papel que deberá jugar la UNMIT en un futuro próximo aunque se perfila que apoyará la continuación de la misión, así como la de la *International Security Force* (ISF, por sus siglas en inglés), liderada por Australia.

4.3. Acompañamiento internacional

Durante un proceso de rehabilitación los actores internacionales que intervienen superan en número a los que participaron en el proceso de paz, y las relaciones que se establecen entre las diferentes partes implicadas son mucho más complejas. Durante esta fase se da una proliferación de actores con mandatos que se solapan y, a menudo, se establecen relaciones de competitividad entre ellos por unos fondos cada vez más escasos. La coordinación estratégica es un reto político de creciente relevancia en la construcción de la paz y clave para el éxito o el fracaso de un proceso de rehabilitación.

El Consejo de Seguridad de la ONU prorrogó el mandato de la misión de Naciones Unidas en **Côte d'Ivoire**, UNOCI,²⁷ hasta el 15 de enero de 2008, aunque siguió sin nombrar a un nuevo Representante Especial del Secretario General, puesto que permanece vacante desde febrero de este año. Asimismo, también extendió el mandato de la UNAMI, la misión que la organización mantiene desplegada en **Iraq** desde 2003 y cuya presencia finalizaba durante el pasado mes de agosto, ampliando sus funciones. En contraposición a la anterior resolución, la 1546,²⁸ en esta ocasión el Consejo de Seguridad de la ONU trató de establecer cierta distancia entre el mandato y las actividades de la misión estipuladas en la nueva resolución²⁹ y la fuerza multinacional (MNF, por sus siglas en inglés), al tan sólo reconocer el papel de apoyo que la MNF representa para la misión, en concreto en materia de seguridad. A pesar de esta ampliación del mandato, Naciones Unidas es reticente a enviar más personal a Iraq si no se

²³ Informe del Grupo de Trabajo UNDG/ECHA en dimensiones de la transición. Febrero de 2004. http://www.peacebuild.ca/dw/documents/3330-UNDG_ECHA_WG_on_Transition_Issues_Report_-_Final_Report.doc.

²⁴ Véase apartado de procesos de paz.

²⁵ Resolución S/RES/1764 de 29/06/07 en <http://www.un.org/spanish/docs/sc07/scri07.htm>.

²⁶ Véase apartado de tensión.

²⁷ Resolución S/RES/1765 de 16/07/07 en <http://www.un.org/spanish/docs/sc07/scri07.htm>.

²⁸ Resolución S/RES/1546 de 08/06/04 en <http://www.un.org/spanish/docs/sc04/scri04.htm>.

²⁹ Resolución S/RES/1770 de 10/08/07 en <http://www.un.org/spanish/docs/sc07/scri07.htm>.



dan unas condiciones de seguridad mínimas y adecuadas. El hasta ahora Representante Especial del Secretario General (SRSG, por sus siglas en inglés) en Iraq, Ashraf Jehangir Qazi, ha sido designado por el Secretario General de la ONU para ocupar el mismo puesto al frente de la misión de Naciones Unidas en **Sudán** (UNMIS), aunque por el momento continuó desempeñando las funciones de SRSG en Iraq. La UNMIS permanecía sin SRSG desde finales de 2006, tras la salida de Jan Pronk del país. Por último, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, recomendó en su último informe publicado sobre **Liberia**³⁰ la extensión de la UNMIL, cuyo plazo de finalización estaba previsto para finales de este trimestre, junto a la recomendación de reducción de tropas que le había solicitado el Consejo de Seguridad de la ONU.

Durante el trimestre se inició el despliegue de una nueva misión de Naciones Unidas, en este caso híbrida dado que comparte la responsabilidad con la UA, en **Sudán (Darfur)**. El despliegue cuenta con una serie de condicionantes como la petición del Gobierno de Jartum de que los efectivos procedan en su mayoría de países africanos o la cuestión de la distribución del liderazgo entre la UA y Naciones Unidas. Finalmente, se acordó que el Representante Especial conjunto asumiría el mandato diario, mientras que el mandato global de la misión recaería sobre Naciones Unidas, dada su mayor capacidad para recabar efectivos y fondos. La relación que se establecerá con la UNMIS, cuyo mandato finaliza el próximo 31 de octubre, y con el acuerdo de paz, que rige el proceso de rehabilitación en el Sur de Sudán, son algunos de los asuntos que se perfilan como cuestiones a considerar en un futuro próximo.

Cuadro 4.4. UNAMID – Operación híbrida entre la Unión Africana y Naciones Unidas

Bajo el mandato de un Representante Especial Conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas para Darfur, Rodolphe Adada, esta nueva misión híbrida que se despliega en Darfur bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas se encargará de:

- Garantizar la seguridad a través de la protección de civiles y grupos de población vulnerables, las actividades humanitarias, la vigilancia de la frontera con Chad y la República Centroafricana y apoyar el proceso de DDR y las actividades de formación.
- Apoyar el proceso de paz y facilitar buenos oficios.
- Apoyar la celebración del propuesto Diálogo Nacional, y el funcionamiento de las comisiones establecidas en virtud del acuerdo; como la Autoridad Regional de Transición en Darfur, la Comisión de Tierras y la Comisión de Administración Pública y, también, desarrollar las capacidades de las instituciones nacionales y el fomento de la sociedad civil.
- Promover y proteger los derechos humanos y contribuir a la formación de un Estado de Derecho contribuyendo a la formación de un poder judicial independiente y un sistema penitenciario profesional y la lucha contra la impunidad.
- Ayudar a resolver las controversias por cuestiones de propiedad y tierras, así como de indemnización relacionadas con el Acuerdo de Paz de Darfur y cualesquiera otros acuerdos ulteriores.
- Asumir las labores de coordinación de todos los organismos de asistencia humanitaria presentes en el país.

Para el desempeño de estas tareas dispondrá de un total de 19.555 efectivos militares, incluidos 360 observadores militares y oficiales de enlace, además de un componente civil adecuado a las actividades previstas.

En cuanto a los anuncios de contribuciones económicas realizados durante el trimestre por los donantes, se destacan: la intención de la Comisión Europea de facilitar una subvención de 36,5 millones de euros al Gobierno de **Afganistán** para apoyar la construcción de centros de salud y la reconstrucción de servicios sanitarios durante los próximos dos años. El BM, por su parte, aprobó otra subvención dentro del marco de su Asociación para el Desarrollo Internacional (IDA, por sus siglas en inglés) por la que concedía 120 millones de dólares para apoyar el proceso de recuperación de **Cotê d'Ivoire** tras la firma del Acuerdo de Ouagadougou. Estos fondos se destinarán principalmente a la reintegración de ex combatientes y jóvenes en riesgo, apoyar el proceso de identificación nacional, incluyendo el proceso de modernización del registro civil nacional y la rehabilitación y re-equipamiento de las infraestructuras económicas y sociales de las comunidades más afectadas por el conflicto armado.

³⁰ Véase nota 9.



La Comisión para la Consolidación de la Paz

Durante el trimestre la Comisión cumplió un año de trabajo con la presentación de su primer informe anual ante la Asamblea General de la ONU en el que identifica el incremento de su impacto en el terreno como uno de sus principales retos.³¹ Asimismo, también aprobó la Estrategia para la Consolidación de la Paz (SCP, por sus siglas en inglés) para **Burundi**,³² mientras la SCP preparada para **Sierra Leona** quedó pendiente de elaboración hasta la conclusión de las elecciones generales en dicho país.

Cuadro 4.5. La necesidad de utilizar la ayuda para lograr fines de construcción de paz

Aunque pocas veces la ayuda externa es un cheque en blanco,³³ en el caso de los fondos desembolsados por la Comisión para la Consolidación de la Paz (PBC, por sus siglas en inglés) para Sierra Leona, 35 millones de dólares, cerca del 10% del total de la ayuda oficial que el país recibe anualmente, sí ha sido así, según se desprende del informe independiente elaborado por tres ONG internacionales sobre los resultados del trabajo que la PBC ha realizado durante este año.³⁴ Este hecho, que podría parecer positivo, no lo es tanto cuando se constata que al desembolsar estos recursos antes de que el nuevo Gobierno de Sierra Leona ocupe el cargo, se ha desaprovechado la posibilidad de, por ejemplo, poner en marcha algunas de las recomendaciones contenidas en el documento publicado el pasado año por la Comisión para la Verdad y la Reconciliación,³⁵ que aún están pendientes de aplicación. Algunas reformas políticas necesarias para la consolidación de la paz conllevan un coste político que las hacen difíciles de digerir para los gobernantes. Por este motivo la Comisión debería utilizar estratégicamente los fondos con los que cuenta para apoyar los procesos actualmente abiertos en los dos países de los que se ocupa, Burundi y Sierra Leona. Sin embargo, las condiciones de la aportación económica realizada en este último muestra una vez más cómo, en ocasiones, la obligación de tener que presentar resultados en el corto plazo puede reducir la capacidad de influencia de un organismo como la PBC, que es principalmente político y que además tiene como objetivo específico la consolidación de la paz.

Esta exigencia de rendición de resultados en el corto plazo, en el caso del trabajo desarrollado por la PBC en Sierra Leona, ha provocado una confusión que afecta a sus dos herramientas principales: el Fondo para la Consolidación de la Paz, un fondo fiduciario que se crea para financiar proyectos específicos de paz; y las Estrategias para la Consolidación de la Paz, que consisten en un documento en el que de manera conjunta con el Gobierno se plasman los pasos a seguir para lograr la consolidación de la paz. En el caso de Sierra Leona, el aporte económico del Fondo en lugar de emplearse en financiar iniciativas recogidas en la Estrategia para la Consolidación de la Paz para Sierra Leona, que aún está pendiente de publicación, se ha destinado a sufragar proyectos para la reducción de la pobreza³⁶, dejando la Estrategia para la Consolidación de la Paz, para la que realmente deberían estar destinados estos fondos, sin una reserva económica específica.

La construcción de la paz es un proceso a largo plazo. Aunque esta máxima aparece en la mayoría de los informes sobre pasadas intervenciones internacionales en situaciones de posconflicto armado, su mensaje no parece que haya calado muy hondo entre los que tienen la facultad de decidir el destino de los fondos. Los donantes continúan solicitando muestras inmediatas, no ya de los resultados de sus inversiones sino simplemente del destino de las mismas, en un inadecuado ejercicio de rendición de cuentas, que no pasa de una simple enumeración de los proyectos financiados. Si el objetivo final es la consolidación de la paz, la actitud de los donantes debería cambiar sustancialmente hacia una mayor implicación en los impactos que su intervención produce en las zonas de conflicto y/o tensión.

Es necesario señalar que durante la fase de negociaciones entre los países miembros de la Comisión para preparar el informe anual se pusieron de manifiesto las diferencias existentes entre algunos Gobiernos en relación al papel de la Comisión en cuanto a su marco de trabajo y objetivos y su vinculación con otros organismos de Naciones Unidas presentes en el terreno.

³¹ Informe A/62/137-S/2007/458 de 25/07/07 en <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/62/agenda/ps.shtml>.

³² *Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi* de 19 de junio de 2007 en http://www.centerforunreform.org/system/files/Burundi_Strategic_Framework_20June_07.pdf.

³³ Boyce, J., *Aid, conditionality, and war economies*. PERI. Noviembre 2003.

³⁴ VV.AA., *Consolidating the peace? Views from Sierra Leone and Burundi on the United Nations Peacebuilding Commission*. Care International. EEUU. Julio de 2007 en: http://www.actionaid.org/assets/pdf/peace_consolidating_the_final.pdf.

³⁵ Para más información acerca del informe final de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación véase: <http://www.trcsierraleone.org/drwebsite/publish/index.shtml>.

³⁶ Enmarcados dentro de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza.