



Rehabilitación posbélica y acompañamiento internacional

- ❑ Se celebraron elecciones constituyentes en Nepal y la recién electa Asamblea aprobó la abolición de la monarquía declarando oficialmente el establecimiento de una República Federal Democrática.
- ❑ Las elecciones presidenciales en Cotê d'Ivoire, cuya celebración estaba prevista para finales de julio, se pospusieron una vez más hasta el 30 de noviembre.
- ❑ El primer ministro de Bosnia y Herzegovina, Nikola Spiric, firmó el Acuerdo de Asociación y Estabilización con la UE gracias a las medidas aprobadas en materia de reforma policial.
- ❑ El Gobierno de Timor-Leste puso en marcha el tan esperado reconocimiento de los ex combatientes anunciando los nombres de los potenciales beneficiarios de las pensiones del Estado para combatientes y mártires de la liberación nacional.

En este capítulo se analiza la evolución trimestral de los procesos de rehabilitación posbélica que están transcurriendo en 11 países y territorios cuya fecha de inicio es a partir del año 2000.¹ Este análisis se estructura en función de cuatro ámbitos de intervención: gobierno y participación, seguridad, justicia y reconciliación y bienestar social y económico. Además, también se recogen los acontecimientos más destacados que ocurrieron en algunos de los países donde el proceso de rehabilitación se inició en una fecha anterior al año 2000 y en los que aún quedan algunos aspectos políticos e institucionales pendientes de resolver.² Y, por último, se señalan las iniciativas de acompañamiento internacional más relevantes de este trimestre, tanto desde el punto de vista del marco que regula la intervención, como desde su implicación financiera.

4.1. Evolución de la rehabilitación posbélica por ámbitos de intervención

Tabla 4.1. Países y territorios en fase de rehabilitación posbélica a partir de 2000		
País	Fecha y acuerdos que inician el proceso de rehabilitación	Misiones de la ONU y departamento al cargo
Afganistán	Acuerdos de Bonn (2001)	UNAMA (DAP/OMP)
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)
Côte d'Ivoire	Acuerdo de Linas-Marcoussis (2003) y Ouagadougou (2007)	ONUCI (OMP)
Haití	Resolución 1542 (2004)	MINUSTAH (OMP)
Indonesia (Aceh)	Memorando de entendimiento (2005)	AMM (OR)
Iraq	Resolución 1483 (2003)	UNAMI (DAP)
Liberia	Acuerdos de Accra (2003)	UNMIL (OMP)
Nepal	Acuerdo exhaustivo de paz (2006)	UNMIN (DAP)
RD Congo	Acuerdos de Lusaka (1999) y Sun City (2003)	MONUC (OMP)
Sierra Leona	Acuerdo de Lomé (1999), de Abuja I y de Abuja II (2001)	UNIOSIL (DAP/OMP)
Sudán (Sur)	Acuerdo de paz –CPA– (2005)	UNAMIS (OMP)

DAP: Departamento de Asuntos Políticos. OMP: Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. OR:

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. Center for Strategic and International Studies y la Association of United States Army, *Post-Conflict Reconstruction*. Mayo de 2002.

² Los países cuyo proceso de rehabilitación posbélica se inició antes del año 2000 y que se analizan en este capítulo son: Bosnia y Herzegovina, Guinea-Bissau, Kosovo y Timor-Leste.



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.

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

a) 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.

En cuanto a los procesos electorales previstos, **Nepal** celebró finalmente las elecciones para la Asamblea Constituyente tras una campaña electoral durante la que se produjeron actos de intimidación y violencia, con resultado de muerte en algunos casos, protagonizados principalmente por la organización de las juventudes maoístas, la Youth Communist League. La jornada electoral, si bien logró la aprobación de los observadores internacionales, no estuvo exenta de actos intimidatorios. Los resultados dieron el triunfo a los maoístas, quienes se alzaron con la mayoría de los puestos en la Asamblea de 601 miembros. En sus primeras sesiones la nueva Cámara aprobó con abrumadora mayoría la abolición de la monarquía, por lo que Nepal se constituyó oficialmente en una República Federal Democrática.

El otro proceso electoral pendiente, las elecciones presidenciales en **Cotê d'Ivoire**, sufrió un nuevo retraso ante la imposibilidad técnica de celebrarse a finales de julio de 2008, quedando el 30 de noviembre de 2008 como la nueva fecha establecida, según anunció la Comisión Electoral Independiente. El Gobierno firmó un acuerdo con una empresa francesa de estadística, SAGEM, para que produzca las tarjetas nacionales de identidad y de votantes que anteriormente elaboraba el Instituto Nacional de Estadística, sin que hayan quedado especificadas cuáles serán las funciones de este último. Aún está pendiente de determinar cómo se recaudarán los fondos necesarios para la celebración de las elecciones, que la Comisión Electoral Independiente ha calculado en 83 millones de dólares. Hasta el momento sólo se han comprometido a aportar 18 millones de dólares la UE y 25 millones de dólares Japón y la República de Corea. La CEDEAO también manifestó su intención de contribuir económicamente a este ejercicio electoral, aunque se desconoce si su aportación cubrirá el déficit actual de 40 millones de dólares.

Por su parte, el gobierno de **Afganistán** decidió posponer la elaboración del censo nacional por motivos de seguridad. Este retraso supuso un varapalo para la Estrategia para el Desarrollo Nacional de Afganistán elaborada por el Ejecutivo afgano, ya que este censo habría contribuido a determinar con exactitud el emplazamiento de la población y sus necesidades reales.³ El hecho de que a lo largo de 2009 se vaya a realizar el registro de votantes para las elecciones presidenciales para ese mismo año contribuyó a esta decisión, ya que de haberse realizado los dos procesos de forma paralela se habría corrido el riesgo de politizar el censo de población.⁴ Por el contrario, en **Sudán**, el Gobierno inició a finales de abril la recogida de datos para el censo nacional, requisito contemplado en el Acuerdo General de Paz firmado para el sur de Sudán, para poder llevar a cabo las elecciones nacionales previstas para el año que viene. El censo es un elemento clave del

³ *Afghanistan National Development Strategy 1387 – 1391 (2008 – 2013)* está disponible en http://www.ands.gov.af/ands/final_ands/src/final/Afghanistan%20National%20Development%20Strategy_eng.pdf.

⁴ El último intento de llevar a cabo un censo de población data de 1979 y no se pudo completar por el inicio del conflicto armado.



acuerdo ya que podría determinar la proporción de puestos asignados al sur de Sudán después de las elecciones nacionales, según destacó en su informe el secretario general de la ONU.⁵

En **Sierra Leona**, la Comisión de Registro de los Partidos Políticos (PPRC, por sus siglas en inglés) y la UNIOSIL celebraron un Diálogo entre Partidos para promocionar una celebración pacífica de las futuras elecciones municipales que tendrán lugar durante el mes de julio, así como asegurarse de que los partidos políticos aplicaban el código de conducta del PPRC. La preparación de estas elecciones municipales estuvo marcada por las tensiones políticas existentes entre los partidos y dentro del seno de los mismos.

En cuanto a **Iraq**, el 31 de mayo finalizó el plazo para el registro de partidos políticos, con un total de 500 entidades registradas, y el 30 de junio es el nuevo plazo marcado por la Comisión Electoral Iraquí para que estos partidos formen coaliciones para participar en las elecciones provinciales que tendrán lugar en octubre.⁶

Cuadro 4.1. La corrupción en los procesos de rehabilitación posbélica

Iraq, Haití, Sudán y Afganistán se encuentran entre los diez países más corruptos del mundo, según el índice publicado durante el 2008 por la organización Transparency International, seguidos de cerca por RD Congo y no muy de lejos por el resto de los países en fase de rehabilitación posbélica que se analizan en este capítulo.⁷ La lucha contra esta práctica es una actividad ampliamente extendida en los contextos posbélicos debido a los altos niveles de corrupción que se registran durante esta fase y que se explican por varios motivos. Por un lado, se asimila a una tendencia histórica que deviene de las prácticas adoptadas tanto por el Gobierno como por las fuerzas de oposición, así como por la población, para asegurar su propia supervivencia. También se justifica por la debilidad de las instituciones estatales, reflejada en la carencia de controles judiciales, la economía sumergida o los sobornos practicados para obtener favores públicos, puestos de trabajo o ventajas políticas. La economía de guerra y la cultura de impunidad que se desarrollan durante los conflictos armados contribuyen a que en la posguerra la corrupción sea una práctica normalizada.⁸

Durante los últimos años la comunidad internacional ha tratado de poner en marcha diferentes mecanismos para identificar y luchar contra posibles prácticas corruptas cuando interviene en contextos posbélicos. Un ejemplo de ello sería el Programa para la Gestión Económica y del Gobierno (GEMAP, por sus siglas en inglés) adoptado en Liberia para asegurar que las ganancias obtenidas por el Estado se destinan enteramente al beneficio de la población, a través del emplazamiento de expertos internacionales con firma vinculante en instituciones financieras del Estado. El GEMAP trabaja específicamente con la administración del Estado liberiano sin prestar atención al contexto global de corrupción vigente en Liberia, donde cargos corruptos vinculados al ex presidente Charles Taylor han continuado ocupando cargos de poder en los sucesivos gobiernos, perpetuando sus prácticas de corrupción y clientelismo.⁹ La corrupción es una realidad de la sociedad liberiana que no podrá ser revertida a través de un mecanismo técnico como el GEMAP.¹⁰ Por este motivo, la sostenibilidad de las actividades del GEMAP, una vez que concluya el programa, no está asegurada. Entre las posibles opciones para garantizar la permanencia de las medidas anticorrupción, junto a la construcción de las capacidades del Estado, una medida eficaz podría ser implicar en el proceso a los grupos de poder identificados como corruptos de tal manera que las redes que hayan podido constituir durante el conflicto armado puedan ser utilizadas durante el proceso de transición para desarrollar la economía liberiana. Esta medida podría ser considerada como injusta por el resto de la población, que podría entender que de alguna manera se recompensan las prácticas corruptas de la guerra. No obstante, lo que se hace es regularlas para que estos mecanismos de actuación estén bajo control estatal. La regularización de estas prácticas puede contribuir a desarrollar una importante actividad comercial y a redirigir las energías de los posibles saboteadores del proceso hacia objetivos de

⁵ Informe S/2008/267 de 22 de abril de 2008 en <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2008/267>>.

⁶ Las últimas elecciones provinciales tuvieron lugar en enero de 2005, a la vez que las elecciones nacionales.

⁷ 2007 Transparency International Corruption Perception Index (Índice de Percepción de Corrupción) en <<http://www.infoplease.com/world/statistics/2007-transparency-international-corruption-perceptions.html>>.

⁸ Le Billon, P. "Corrupting Peace? Peacebuilding and Post-conflict Corruption", *International Peacekeeping*, junio de 2008, 15:3, 344 – 361 en <<http://dx.doi.org/10.1080/13533310802058851>>.

⁹ Reno, W. "Anti-corruption Efforts in Liberia: Are they Aimed at the Right Targets?", *International Peacekeeping*, junio de 2008, 15:3, 387 – 404. En <<http://dx.doi.org/10.1080/13533310802058968>>

¹⁰ Ibid.



enriquecimiento dentro de la legalidad, que de alguna manera pueden revertir positivamente en la economía del país.¹¹

Si bien el control de la gestión de la riqueza nacional por parte del Estado es importante, también lo es el control de los recursos aportados por la comunidad internacional. Las intervenciones internacionales tampoco están exentas de prácticas corruptas tal y como está poniendo de manifiesto la intervención en Iraq, donde se desconoce el paradero de 23.000 millones de dólares de millones de dólares destinados a la reconstrucción, según publicó una investigación de la cadena británica BBC. En este caso el mecanismo puesto en marcha para detectar casos de corrupción, la Comisión para la Integridad Pública, denunció ya en 2006 que un 25% de los 55.000 millones de dólares que se habían destinado para la reconstrucción en Iraq estaba en paradero desconocido. Sin embargo, y pese a las sospechas existentes contra los contratistas estadounidenses a los que fueron destinados parte de esos 55.000 millones de dólares, éstos no pueden ser juzgados por la existencia de una legislación de EEUU que impide que empresas contratadas por EEUU puedan ser llevadas a juicio por fraude o malversación de fondos. Hechos como éste no sólo deslegitiman las intervenciones internacionales, sino también las prácticas anticorrupción puestas en marcha por la comunidad internacional, que en ocasiones no aplica el mismo criterio a sus actuaciones que el que exige a los Gobiernos de los países que salen de un conflicto armado.

b) Seguridad

En el inicio de un proceso de rehabilitación posbélica el restablecimiento de la seguridad 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. Un proceso de reforma del sector de la seguridad (RSS) abarca una amplia variedad de tareas y responsabilidades, como se puede comprobar en la definición utilizada por la OCDE.¹² La complejidad que entraña esta reforma conlleva que las actividades iniciales se concentren principalmente en procesos de depuración y formación de efectivos, rehabilitación y construcción de infraestructuras y provisión de equipamiento. Desde el ámbito de la seguridad se analizan algunos de los procesos de reforma de este sector actualmente abiertos en siete de los once países analizados y algunas iniciativas clave que se hayan podido dar en los tres países en donde están pendientes de iniciarse.¹³ En tres de los siete países con procesos actualmente en marcha también existe un conflicto armado abierto, como son los casos de Afganistán, Iraq y RD Congo, un hecho que condiciona y dificulta la reforma.

Así, en **Afganistán** continuó el proceso de reforma de la policía, donde la UE, que inicialmente asumió la responsabilidad de formar a los 16.000 nuevos policías afganos, no ha logrado recabar más que un total de 150 expertos de los 230 inicialmente previstos. El problema de la falta de formadores y medios se agrava si se tiene en cuenta que esta iniciativa se suma a dos fracasadas anteriormente a cargo de EEUU y Alemania. Como avances se destaca el hecho de que finalmente EEUU y la UE están utilizando un currículum de formación policial común y que, con el apoyo de Suiza, se ha introducido un sistema de pagos electrónico, que evitará la posibilidad de corrupción que se daba con el pago en dinero utilizado hasta el momento. La corrupción es uno de los principales problemas que enfrenta el proceso de reforma del sector de la seguridad en Afganistán.

Por su parte en **Liberia** dio comienzo la primera fase del proceso de reducción de tropas de la UNMIL, mientras la Policía Nacional de Liberia (LNP, por sus siglas en inglés) admitió públicamente la falta de experiencia y profesionalidad de su personal. La UNMIL continúa a cargo del proceso de reforma de este sector, para el que este año ha solicitado más de 110 millones de dólares, una cifra inferior a la del año anterior. Según la misión de Naciones Unidas,

¹¹ Ibid.

¹² Según la definición de la OCDE (2005), la RSS no se reduce sólo a la defensa, sino que abarca la policía y la gendarmería, los servicios de inteligencia y cuerpos similares, las instituciones judiciales y penitenciarias y las autoridades civiles electas, responsables del control y de la supervisión general, tales como el Parlamento, el Ejecutivo y el Ministerio de Defensa. Un componente clave de la RSS 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 capítulo 6 (Desarme).

¹³ Los siete países en los que se ha iniciado un proceso de RSS son Afganistán, Burundi, Haití, Iraq, Liberia, RD Congo y Sierra Leona. En los que está previsto iniciarse son: Côte d'Ivoire, sur de Sudán y Nepal. En Indonesia se han realizado algunas reformas internas iniciales que aún no han trascendido en esta región.



la falta de capacidades de gestión dentro de la LNP, así como la falta de fondos habría mermado la eficacia de las actividades de reforma de este cuerpo de seguridad.

En cuanto a Haití, la MINUSTAH, el PNUD y algunos países donantes siguieron implicados en el desarrollo de la capacidad de la policía haitiana a través de talleres de formación, el desarrollo de curriculums educativos y tareas de supervisión y acompañamiento. Diferentes componentes de la misión implicados en esta reforma han solicitado cerca de 25 millones de dólares a los donantes bilaterales que serán destinados a infraestructuras y equipamiento.

En cuanto a las reformas iniciadas en el ámbito militar, el Consejo de la UE manifestó su intención de seguir apoyando el proceso de RSS en **RD Congo** a través de su misión EUSEC y en estrecha colaboración con su otra misión desplegada en el país, EUPOL. EUSEC continuará realizando el censo biométrico de las FFAA y otro proyecto para mejorar el sistema de pagos a los efectivos militares. El Consejo declaró su intención de iniciar el traspaso gradual de las responsabilidades que actualmente asume EUSEC a las autoridades congoleñas a lo largo de 2009. Mientras tanto, en **Sierra Leona**, la iniciativa del Gobierno de reducir los efectivos militares de 10.500 a 8.000 recibió el apoyo del Reino Unido y el Development Partnership Committee (DEPAC).¹⁴

Cuadro 4.2. Algunos datos sobre el Proceso de Reforma del Sector de la Seguridad en Burundi

Los acuerdos que regulan la RSS en Burundi son:

- * El Acuerdo de Arusha de 2000, donde el protocolo III señala que las fuerzas de seguridad y defensa tienen que ser representativas de la población, rendir cuentas, bajo control civil y parlamentario y respetar los derechos humanos.¹⁵
- * El Protocolo de Pretoria sobre el reparto del poder político y de seguridad y defensa (Octubre, 2003), donde se establece la distribución de las nuevas fuerzas armadas, señalando los porcentajes asignados a Gobierno y oposición en los efectivos policiales, el ejército y los servicios de inteligencia.
- * El Acuerdo Técnico de Fuerzas del 16 de noviembre de 2003 que proporciona detalles concretos, como por ejemplo que el 40% del cuerpo de oficiales del ejército procedería del antiguo grupo armado CNDD/FDD¹⁶ y que la composición de los soldados rasos se determinaría una vez se conociera el número de efectivos de las CNDD/FDD acantonados.

Los actores implicados en la RSS son las Naciones Unidas, el Banco Mundial, donantes bilaterales (Bélgica, Francia y Países Bajos) y varias organizaciones no gubernamentales, estas últimas sobre todo implicadas en cuestiones de derechos humanos y de reforma del sector de la justicia.

La implicación de Naciones Unidas en la RSS procede de la resolución 1545 del Consejo de Seguridad de la ONU que aprobaba el despliegue de la ONUB y la dotaba de un mandato amplio que incluía algunas actividades relacionadas con la RSS.¹⁷ No obstante, el término RSS no aparece en la resolución como tal, sino que se hace alusión a "reformas institucionales". La unidad de DDR/RSS de la ONUB inicialmente trató de adoptar un enfoque integral de RSS aglutinando la reforma de la policía, el Ejército y los servicios de inteligencia. Éste fue posteriormente modificado por presiones del Gobierno de Burundi y la unidad de DDR/RSS terminó por asumir menos responsabilidades limitándose al restablecimiento de las estructuras y capacidades del ejército y la policía. Así, el apoyo a la reforma judicial o la supervisión y gestión del sector de la seguridad dejó de formar parte de la visión central de RSS de esta unidad. La ONUB fue reemplazada por la BINUB (Oficina de Naciones Unidas Integrada para Burundi) en 2006 por presiones del Gobierno liderado por el CNDD/FDD. La BINUB es una misión de apoyo liderada por el Departamento

¹⁴ El Reino Unido es el principal donante bilateral del proceso de RSS llevado a cabo en Sierra Leona. El DEPAC es un foro político de consulta creado en 2002 para mejorar la gestión y la coordinación de la ayuda. Está presidido por el vicepresidente de Sierra Leona y co-presidido por el BM y el PNUD.

¹⁵ Acuerdo de Arusha de 28 de agosto de 2000 en <http://www.usip.org/library/pa/burundi/pa_burundi_08282000_toc.html>.

¹⁶ Conseil National pour la Défense de la Démocratie/Forces de Défense de la Démocratie.

¹⁷ Resolución S/RES/1545 de 21 de mayo de 2004 en <[http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1545\(2004\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1545(2004))>.



de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que incluye una sección integrada de RSS y armas ligeras, donde también participa personal del PNUD.¹⁸ La RSS obtuvo un papel más prominente en la misión cuando la Comisión para la Consolidación de la Paz la señaló como una de las áreas prioritarias para el apoyo de la construcción de la paz en Burundi.

Tras varias rupturas del acuerdo de paz, en diciembre de 2006 el Gobierno realizó algunos progresos en relación a la implementación de los aspectos de seguridad mencionados en los acuerdos de Arusha. En concreto, el establecimiento de unas fuerzas de seguridad incluyentes, al ofrecer las mismas posibilidades de acceso a toda la población. En cuanto a las carencias identificadas, el Gobierno admitió sus deficiencias en cuestiones logísticas y financieras, por ejemplo para la construcción de cuarteles y para formaciones especializadas, sobre todo en el área de gestión de los recursos humanos.

Por último, entre los principales problemas que afronta el proceso de RSS se destacan la falta de supervisión, control democrático y rendición de cuentas de los responsables de las fuerzas de seguridad, un sistema de justicia aún débil e influido por el ejecutivo y la corrupción y falta de profesionalidad latentes en el ejército, la policía y los servicios de inteligencia.

Por último, en el sur de **Sudán** siguieron sin darse las condiciones necesarias para iniciar un proceso de RSS. No obstante, la UNMIS continuó prestando apoyo a las partes para la reestructuración del servicio de policía y llevando a cabo actividades de capacitación. Las solicitudes para asistir a los cursos de formación, en especial en el ámbito de policía comunitaria, se incrementaron al incorporarse como policías miles de ex combatientes del SPLA o de las milicias. Ante este incremento la UNMIS afrontó dos problemas principales: la carencia de un plan estratégico para la formación de la policía y la falta de financiación sostenible.¹⁹

c) Justicia y reconciliación

Las actividades que se ponen en marcha en el ámbito de la justicia y la reconciliación 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, un sistema legislativo y sistemas penales que respeten la legislación internacional en materia de derechos humanos, y mecanismos formales e informales para resolver los agravios acaecidos como consecuencia del conflicto.²⁰ En este apartado se analizan los procesos de reforma del sector judicial y los sistemas penitenciarios actualmente abiertos y las iniciativas destinadas a fomentar el desarrollo de un Estado de derecho.

En el sur de **Sudán** la UNMIS, cuyo mandato ha sido renovado por un año más, hasta el 30 de abril de 2009, mediante la resolución 1812,²¹ elaboró un plan estratégico para coordinar el apoyo internacional al proceso de reforma de la justicia liderado por las autoridades sudanesas y para supervisar la reforma legislativa que se está llevando a cabo a nivel nacional.

En **Haití**, el proceso de reforma judicial se vio reforzado con la adopción de tres nuevas leyes relacionadas con el establecimiento de un Consejo Superior de la Judicatura, la independencia de la judicatura y la Escuela de Magistrados. La MINUSTAH y el PNUD mostraron su intención de coordinar las actividades que puedan iniciar los países donantes para apoyar la puesta en marcha de estas leyes.

¹⁸ Resolución S/RES/1719 de 25 de octubre de 2006 en <[http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1719\(2006\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1719(2006))>.

¹⁹ Informe S/2008/267 de 22 de abril de 2008 en <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2008/267>>.

²⁰ Justicia y reconciliación engloba: la formación o fortalecimiento de un sistema judicial; el desarrollo de un Estado de derecho; la educación en derechos humanos; los tribunales internacionales; el apoyo a los organismos de diálogo y reconciliación; los sistemas de reparaciones; la justicia transicional y las comisiones de la verdad. El capítulo 7 (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.

²¹ Resolución S/RES/1812 de 30 de abril de 2008 en <[http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1812\(2008\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1812(2008))>.



d) Bienestar social y económico

En este ámbito las fases de acción humanitaria o de emergencia y la de rehabilitación conviven estrechamente.²² 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 financiero y bancario eficaz.

Gran parte de las actividades puestas en marcha en las primeras fases de un proceso de rehabilitación posbélica buscan lograr el retorno de la población refugiada y desplazada, sin embargo factores como la falta de seguridad, vivienda o medios sostenibles de vida inhiben el retorno de la población y, en ocasiones, lo retrasan. Tal es la situación de 100.000 personas desplazadas internas en **Burundi**, que permanecen en asentamientos distribuidos por todo el país y en familias de acogida sin retornar a sus lugares de origen, según denunció el Internacional Displacement Monitoring Centre (IDMC). Con esta denuncia el IDMC buscaba llamar la atención sobre este grupo de población, especialmente ahora que, tras dos años de la firma del acuerdo de paz, la OCHA, la organización responsable de la asistencia a los desplazados internos burundeses, anunció su salida del país.

Como se ha mencionado anteriormente, la carencia de medios sostenibles de vida afecta negativamente a los procesos de rehabilitación posbélica. De igual manera, la falta de infraestructuras, así como de confianza por parte de los inversores, tanto locales como extranjeros, por la inseguridad, provocan que la generación de empleo, especialmente para la población joven, sea deficitaria. Esta cuestión sigue siendo uno de los principales problemas en **Sierra Leona**, según puso de manifiesto el Embajador de la Comisión para la Consolidación de la Paz, Frank Majoor, tras su misión de evaluación. Según Majoor, el Ejecutivo carece de una política de empleo global, lo que hace que la respuesta gubernamental y de los actores internacionales implicados sea dispersa e ineficaz. El Gobierno sierraleonés declaró su intención de establecer una Comisión Nacional para la Juventud para que se ocupe de las cuestiones vinculadas con el empleo y el empoderamiento de este grupo de población, prestando especial atención a las mujeres.

La mejora de las capacidades recaudatorias del Estado es un aspecto clave para que se puedan sentar las bases de un sistema de bienestar. Para ello también es importante que se desarrollen mecanismos que coarten la malversación de fondos y la corrupción. Un problema con el que se puede enfrentar un nuevo Estado o un Gobierno provisional establecido tras el fin del conflicto armado es la falta de acceso a algunas zonas del país y el perjuicio que esto puede ocasionar en su capacidad recaudatoria y de intervención. Otra dificultad puede surgir cuando el Estado tiene que disputar el derecho de imponer impuestos o tasas con otros actores, como es el caso en **Afganistán** donde los señores de la guerra obtienen beneficios económicos a cambio de, por ejemplo, protección. O como se puso de manifiesto en **Côte d'Ivoire**, donde las Forces Nouvelles, a pesar de los acuerdos alcanzados con el Gobierno, siguieron imponiendo tasas a los transportes e importaciones en el norte del país, que continúa bajo su control. Una práctica que, por otro lado, también es habitual entre las FFAA. Esta situación además fomenta la corrupción y dificulta la expansión del poder del Estado en esta zona, pendiente desde hace más de cinco años, al encontrarse con la oposición de los integrantes de las Forces Nouvelles, que cuentan con esta tasación ilegal como medio de subsistencia.

Por otro lado, en **Iraq** la situación humanitaria de la población continuó deteriorándose mientras los trabajadores humanitarios siguieron sin poder acceder a la población por la falta de seguridad

²² Los aspectos más vinculados con la asistencia de emergencia y el restablecimiento de los servicios básicos a la población se recogen en el capítulo 5 (Acción humanitaria).



y las restricciones al movimiento. Mientras, la última solicitud de fondos para financiar la emergencia realizada por Naciones Unidas, que asciende a 265 millones de dólares, siguió sin recibir respuesta por parte de los donantes.

Por último, en **Indonesia (Aceh)** se produjeron protestas y manifestaciones por la reducción del dinero asignado para la rehabilitación de las casas, de 1.660 a 275 dólares, anunciada por el responsable del Comité para la Rehabilitación y la Reconstrucción (BRR, por sus siglas en indonesio). Las manifestaciones contaron con el apoyo del gobernador de la provincia, Irwandi Yusuf, quien a lo largo del año que viene asumirá la responsabilidad de gestionar el trabajo realizado hasta el momento por el BRR. La coyuntura de desconfianza entre el BRR y la Agencia para la Reintegración de Aceh (BRA, por sus siglas en indonesio) podría afectar al traspaso de responsabilidades entre el BRR, hasta el momento gestionado desde Yakarta, y el BRA, institución establecida por el gobernador de Aceh con el mandato de implementar el programa de reintegración y apoyar el proceso de paz.

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

Durante esta fase los objetivos son consolidar las reformas políticas y los programas puestos en marcha y fomentar su sostenibilidad para asegurar que los cambios realizados durante los primeros años del proceso de rehabilitación se convierten en recursos para el 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. Durante este trimestre se destacan los acontecimientos ocurridos en Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Guinea Bissau y Timor-Leste.

En **Bosnia y Herzegovina** se aprobaron dos leyes sobre la reforma de la policía que desbloquearon la firma del Acuerdo de Asociación y Estabilización con la UE, tras cuatro años de debates. Sin embargo, estas dos leyes en lugar de unificar las fuerzas policiales, que era el objetivo inicial, crearán siete organizaciones de supervisión y coordinación adicionales a la ya de por sí compleja estructura de seguridad existente en el país. Por lo tanto, el Parlamento de la República Srpska y la Federación continuarán ejerciendo el control sobre sus respectivas fuerzas policiales, pese a que croatas y bosnios sí se mostraron partidarios de la unificación. Por otro lado, el alto representante de la comunidad internacional, Miroslav Lajcak, destacó que aunque la situación ha mejorado durante los últimos meses, el trabajo de la comunidad internacional todavía no está completado y la población necesita tener la certeza de que la presencia internacional va a continuar. En cuanto a los riesgos existentes, Lajcak señaló los llamamientos de los líderes políticos de la República Srpska al establecimiento de una confederación que incluya el derecho de autodeterminación, tras la declaración de independencia de Kosovo.

Mientras tanto, en **Kosovo**, la Comisión Europea dio por concluida su financiación de las operaciones del componente de reconstrucción económica de la UNMIK (pilar IV), lo que obligó a la UNMIK a cerrar este pilar por falta de financiación. Mientras tanto, el Gobierno kosovar aprobó una serie de leyes durante el mes de junio, que le permitirán asumir la autoridad administrativa sobre las empresas de propiedad social y públicas, hasta el momento bajo la responsabilidad del pilar IV. Por otro lado, tras la entrada en vigor de la Constitución²⁴ de Kosovo, autoproclamado independiente el 17 de febrero de 2008,²⁵ la UE expresó su voluntad de asumir un rol más operacional en la gestión de la policía, la justicia y las aduanas a través de su misión EULEX y en sustitución de la UNMIK. El marco regulador que se continuará utilizando en Kosovo será la resolución 1244,²⁶ por lo que la EULEX estará bajo la coordinación de la

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 capítulo 3 (Procesos de paz).

²⁵ Kosovo está hasta el momento reconocido por 42 países.

²⁶ Resolución S/RES/1244 de 10 de junio de 1999 en <[http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1244\(1999\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1244(1999))>.



misión de Naciones Unidas y dirigida por el representante especial del secretario general de la ONU. Por otra parte, el ministro serbio saliente para Kosovo, Slobodan Samardzic, anunció el establecimiento del Parlamento serbio kosovar en el norte de Mitrovica a finales de junio, tras las elecciones locales serbias que tuvieron lugar durante el mes de mayo en Kosovo, a pesar de que la UNMIK y las autoridades kosovares habían declarado ilegales estas elecciones.

Mientras, en **Guinea Bissau** el Gobierno anunció que el registro biométrico de votantes para las elecciones legislativas del mes de noviembre se iniciará a comienzos del mes de julio. Algunos representantes políticos y de la sociedad civil expresaron sus dudas acerca de la posibilidad de llevar a cabo un registro informático de votantes en época de lluvias. La comunidad internacional, por su parte, declaró su apoyo al sistema elegido por el Ejecutivo cuyo objetivo es evitar fraudes. Hasta el momento tan sólo la Comisión de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, la UE y el PNUD han anunciado que aportarán fondos para llevar a cabo este censo electoral.

Por último, en **Timor-Leste**, el Gobierno puso en marcha el tan esperado reconocimiento de los ex combatientes a través del anuncio de los nombres de los potenciales beneficiarios de las pensiones del Estado para combatientes y mártires de la liberación nacional.²⁷ Asimismo, se hizo público el procedimiento a seguir para el pago de pensiones a todos los que acrediten haber participado en la lucha armada por un período determinado de tiempo, en función de su edad, así como a sus familiares más cercanos. Desde la salida de Indonesia de la isla, el reconocimiento de los miembros del FALINTIL, considerados como los héroes libertadores de la nación, ha sido una asignatura pendiente que ha ocasionado más de un problema tanto a la administración transitoria de Naciones Unidas, como a los gobernantes timorese. Este acto simbólico es de especial importancia ya que por primera vez el Estado garantiza una protección especial para todos los que participaron en la resistencia armada, así como a sus dependientes. Se calcula que se concederán en torno a 12.538 pensiones, 631 para excombatientes vivos y 11.907 para los familiares directos de los caídos en combate.

4.3. Acompañamiento internacional

Durante un proceso de rehabilitación los actores internacionales que intervienen superan en número a los que participaron durante el proceso de negociaciones 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. Por este motivo el compromiso sostenible de los donantes y la coordinación estratégica de todos los implicados son dos retos de creciente relevancia en la construcción de la paz y clave para el éxito o el fracaso de los procesos de rehabilitación actualmente abiertos. En este epígrafe se recoge la evolución del trabajo de la Comisión para la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas en los tres países donde interviene y las conferencias internacionales que tuvieron lugar a lo largo del trimestre.

Comisión para la Consolidación de la Paz

Actualmente son cuatro los países que están bajo la responsabilidad de la Comisión para la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas (PBC, por sus siglas en inglés): Sierra Leona, Burundi, Guinea Bissau y **R. Centroafricana**, que se añadió a la agenda de la Comisión el 12 de junio de 2008. Entre los acontecimientos más relevantes se destaca la reunión de representantes de Naciones Unidas, Estados miembros, organizaciones regionales y representantes del sector privado y la sociedad civil celebrada en Nueva York para debatir acerca de cómo incrementar el apoyo de la comunidad internacional a **Sierra Leona** y generar más recursos económicos para las actividades de construcción de paz actualmente en marcha dentro del marco de la Estrategia

²⁷ La elaboración de la lista final de beneficiarios se ha llevado a cabo a través de un complejo proceso de registro que se inició a finales de 2005.



para la Consolidación de la Paz diseñada para este país. En cuanto a **Burundi**, la PBC mantuvo una reunión informal con las ONG para debatir la perspectiva de la sociedad civil sobre la marcha del proceso de implementación de la Estrategia para la Consolidación de la Paz para Burundi en anticipación de la reunión bianual de revisión que tendrá lugar a finales de junio.

Asimismo, la Oficina de Apoyo a la Comisión para la Consolidación de la Paz elaboró una estrategia provisional de construcción de paz para **Guinea Bissau** que inicialmente estará dotada de un presupuesto de seis millones de dólares para apoyar proyectos prioritarios de construcción de paz. Estos proyectos deberán proporcionar dividendos tangibles de manera inmediata, movilizar apoyos adicionales a la Estrategia de Consolidación de la Paz, servir de medida de construcción de confianza para la población y responder a las necesidades de construcción de paz más urgentes. Las áreas prioritarias identificadas inicialmente son: la mejora de las condiciones de los barracones militares, la construcción de capacidades de la policía y el Estado de derecho, las cuestiones vinculadas con el fomento del empleo entre la población joven, sobre todo entre las mujeres, y recabar apoyos para la organización de las elecciones previstas para noviembre de 2008.

Conferencias internacionales que han tenido lugar durante el trimestre

País	Tipo de conferencia, lugar	Resultado
Afganistán	Conferencia política celebrada el 12 de junio en París, para que el Gobierno presentara su plan nacional de desarrollo, la Estrategia para el Desarrollo Nacional de Afganistán 2008-2013 (ANDS). ²⁸	El Gobierno afgano no logró recabar los 50.000 millones de dólares solicitados inicialmente, sino una cifra considerablemente menor, aproximadamente 13.000 millones de dólares.
Haití	Conferencia de donantes en Puerto Príncipe para recabar apoyos económicos para la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza 2007-2010.	Aplazada por la inestabilidad política provocada por el incremento de los precios de los alimentos básicos. Se planteó la posibilidad de realizar una conferencia sobre seguridad alimentaria en Madrid a mediados de julio.
Iraq	Conferencia de desarrollo y condonación de la deuda celebrada el 29 de mayo en Estocolmo. Esta reunión fue convocada por Naciones Unidas para revisar el Pacto Internacional para Iraq, acuerdo para cinco años alcanzado en mayo de 2007.	Los asistentes renovaron su compromiso con el Pacto reafirmando su apoyo. En cuanto a la condonación de la deuda, los principales acreedores: Arabia Saudí, Kuwait, los Emiratos Árabes Unidos y Qatar no se pronunciaron al respecto, mientras los miembros del Club de París cancelaron el 80% de la deuda días antes de la conferencia y EEUU declaró su intención de cancelar la totalidad de su deuda. Se acordó realizar una conferencia similar anualmente durante el período de duración de este plan quinquenal.
Sudán	Sudan Consortium, conferencia anual de donantes para Sudán celebrada en Oslo del 5 al 7 de mayo. Liderada por Naciones Unidas y el BM, consiste en un foro anual donde se reúnen los representantes de gobiernos, incluyendo el sudanés, de la sociedad civil y organizaciones internacionales para evaluar los avances realizados desde la firma del CPA y comprometer nuevas aportaciones económicas.	Los asistentes coincidieron en que la mayoría de los compromisos acordados en el CPA, al cumplirse los tres años del período provisional inicialmente previsto de seis años, de 2005 a 2011, no se están cumpliendo lo que sitúa al acuerdo en una fase crítica. Para la siguiente fase de este período provisional, de 2008 a 2011, los donantes han comprometido cerca de 4.800 millones de dólares para apoyar programas humanitarios y de desarrollo, que serán canalizados a través de los fondos liderados por Naciones Unidas y el BM.

²⁸ *Afghanistan National Development Strategy 1387 – 1391 (2008 – 2013)* está disponible en http://www.and.s.gov.af/ands/final_ands/src/final/Afghanistan%20National%20Development%20Strategy_eng.pdf.