

Rehabilitación posbélica y acompañamiento internacional

- ❑ La Comisión Electoral Nacional de Sierra Leona finalizó el registro de votantes, censando a cerca de 2,6 millones de personas, alrededor del 91% de posibles electores.
- ❑ El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la ampliación por seis meses más las misiones que la organización tiene desplegadas en Liberia, Côte d'Ivoire y RD Congo.
- ❑ El Comité Organizativo de la Comisión para la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas publicó las directrices provisionales que regularán la participación de la sociedad civil en los trabajos de la Comisión.
- ❑ El plan propuesto para Kosovo por el Enviado Especial de Naciones Unidas fue rechazado por la delegación de Belgrado y quedó a la espera de una resolución del Consejo de Seguridad.

En el siguiente capítulo se recoge la **evolución trimestral de los procesos de rehabilitación posbélica¹ puestos en marcha en 11 países**, considerados en esta fase según los criterios señalados en el indicador nº 4² utilizado en el Informe Alerta³. 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 los países que se encuentran en una fase más avanzada del proceso de rehabilitación⁴ y en los que aún quedan pendientes algunos asuntos clave. Por último, la tercera parte hace referencia al acompañamiento internacional y recoge las principales actividades vinculadas con este aspecto, tanto desde el punto de vista del marco que regula la intervención, como desde su intervención financiera, así como las iniciativas más destacadas.

Cuadro 4.1. Evolución de los países en rehabilitación posbélica

País	Fecha y acuerdos que inician el proceso de rehabilitación	Tipo de Misión y departamento al cargo	Evolución trimestral
Sierra Leona	Acuerdo de Lome (1999), de Abuja I y de Abuja II de (2001)	UNIOSIL (DAP/OMP)	Avance
Afganistán	Acuerdos de Bonn de (2001)	UNAMA (DAP/OMP)	Deterioro
Côte d'Ivoire	Acuerdo de Linas-Marcoussis (2003) y de Ouagadougou (2007)	ONUCI (OMP)	Avance
Iraq	Resolución 1483 (2003)	UNAMI (DAP)	Deterioro

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 El indicador nº 4 establece tres criterios: 1) Países o territorios en los que existe un acuerdo de paz que evoluciona razonablemente bien, o que han llegado al cese de las hostilidades, ya sea como resultado de la victoria de una de las partes o por mediación de terceros; 2) Aquellos en los que existe un acuerdo de paz o cese de hostilidades que evoluciona negativamente, lo que dificulta las tareas de rehabilitación posbélica; 3) Los países o territorios que 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 Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2007 sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria, Barcelona, abril de 2007.

⁴ Los países considerados en esta fase son: Bosnia y Herzegovina, Guinea-Bissau, Serbia (Kosovo), Timor-Leste, Angola, Tayikistán, Rwanda y Macedonia.

Liberia	Acuerdos de Accra de (2003)	UNMIL (OMP)	Estancamiento
RD Congo	Acuerdos de Lusaka 1999 y Sun city (2003)	MONUC (OMP)	Avance
Haití	Resolución 1542 (2004)	MINUSTAH (OMP)	Avance
Sudán (Sur)	Acuerdo de paz –CPA– (2005)	UNAMIS (OMP)	Estancamiento
Indonesia (Aceh)	Memorando de entendimiento (2005)	AMM (OR)⁵	Deterioro
Nepal	Acuerdo general de paz (2006)	UNMIN (DPA)	Avance
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)	Avance

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.

4.1. Evolución de la rehabilitación posbélica por ámbitos de intervención

Para analizar la evolución de los trabajos puestos en marcha en los países en fase de rehabilitación posbélica durante el trimestre, 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 seguridad⁶ 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.

Los procesos de formación y reforma de las fuerzas policiales son las actividades que más se han desarrollado a lo largo de este trimestre. En el caso de **Sierra Leona**, las fuerzas policiales y las FFAA continuaron sus procesos de formación para lo que contaron con el apoyo de contingentes internacionales. Aunque los resultados de estos procesos de formación son bastante positivos de cara a la posible asunción de las tareas de seguridad por parte de las fuerzas policiales nacionales, en sustitución de las fuerzas armadas, se puso de manifiesto el problema que existe de falta de medios y recursos adecuados para poder desarrollar su labor. Un hecho que sólo se puede subsanar con aportaciones económicas que provean del material logístico necesario, como medios de locomoción y uniformes, entre otros.

En **Sudán del Sur**, Naciones Unidas inició a través de la UNPOL un proyecto para desarrollar la credibilidad del Servicio de Policía para el Sur de Sudán (SSPS). El objetivo es que este servicio se convierta en una alternativa a la opción militar. En el trimestre el Comité para el Desarrollo Policial, formado por la UNPOL y el SSPS, recopiló datos sobre los estándares profesionales del personal policial existente en el sur con el fin de diseñar un programa de preparación policial acorde con las necesidades. En cuanto a las posibilidades de financiación de este programa, el PNUD aprobó una financiación de 800.000 dólares, que podrán ser

⁵ La misión de monitoreo de Aceh (AMM), que finalizó el 31 de diciembre de 2006, fue un esfuerzo conjunto de la UE, Suiza y Noruega más cinco países de la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

⁶ 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.

utilizados en algunas de las actividades propuestas por la UNPOL y el SSPS, entre las que se contemplan la creación de dos nuevos gabinetes, uno de género y otro para asuntos legales, y la continuación del proceso de registro policial y los cursos de preparación básica para policías.

Por último en África, la Presidenta de **Liberia**, Ellen Johnson-Sirleaf, anunció que EEUU aportará 45 millones de dólares al proceso de reforma de las FFAA y del sector de la seguridad.

La importancia del empoderamiento local en el proceso de reforma del sector de la seguridad

Los procesos de reforma puestos en marcha en muchos de los países que entran en un proceso de rehabilitación posbélica adolecen de errores similares. Si bien es cierto que cada uno de estos procesos de reforma tiene que ser diseñado *ad hoc*, dado que deben contemplar las características específicas de cada contexto, así como sus necesidades concretas, existen una serie de elementos que se repiten en todos los procesos y que coartan su evolución. Entre otros cabría mencionar el hecho de que los Gobiernos nacionales, por imposición de los donantes, se ven abocados a diseñar estrategias nacionales de reforma con objetivos demasiado ambiciosos e imposibles de cumplir en los plazos señalados, no sólo por la falta de fondos, sino también por la falta de recursos y capacidades. O el hecho de que la mayoría de las reformas propuestas son diseñadas y, a menudo, puestas en marcha por elementos externos, ajenos a la estructura política y social existente en el país, amenazando con ello no sólo su sostenibilidad sino la propia reforma. Como ejemplo de estos problemas se recogen a continuación los casos de Afganistán, Sierra Leona y Liberia.⁷

En el caso de **Afganistán**, una de las principales amenazas a la seguridad, aparte del fortalecimiento de las milicias talibán, radica en la utilización de los señores de la guerra locales (como la Alianza del norte, entre otros) tanto durante el enfrentamiento con los talibanes, como posteriormente para prestar servicios de seguridad que no han sido asumidos en algunas zonas ni por el Gobierno afgano ni por las tropas internacionales desplegadas en el país. A esto hay que añadir el hecho de que el Ejecutivo afgano y la comunidad internacional no comparten un concepto de seguridad común. Desde el inicio el proceso de reforma estuvo dirigido por actores de seguridad externos con poca coordinación entre ellos. La intervención se estructuró por Gobiernos donantes, quedando cada uno de ellos a cargo de un área concreta de reforma. Así, EEUU asumió la reforma del ejército nacional, Alemania la policía nacional, Italia la reforma judicial, Reino Unido la cuestión de los narcóticos y, por último, Japón asumió el proceso de DDR y el desmantelamiento de los cerca de 1.800 grupos ilegales existentes en Afganistán. Esta estructuración de la respuesta internacional ha provocado que ésta esté siendo irregular debido principalmente a la poca coordinación entre los países implicados en el proceso y a la no implicación en el mismo de las autoridades afganas y la población local. El resultado hasta el momento ha sido desigual. Por un lado se ha llevado a cabo la reforma del Ministerio de Defensa y el Ejército, pero por el otro: la producción de opio se ha incrementado en un 59%, según datos de 2006; ninguno de los 1.800 grupos armados ilegales estimados se disolvió durante el período de desarme voluntario; la población continúa asociando a la policía con el crimen y la corrupción, y, por último, el sector judicial continúa siendo débil, carente de personal cualificado e infraestructuras y, sobre todo, corrupto.

Por el contrario, en **Sierra Leona** el proceso estuvo liderado por el Gobierno que contó con el apoyo de la UNAMSIL para el mantenimiento de la seguridad y la contribución económica y logística del Reino Unido, a través del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés). Desde un inicio se llevó a cabo un proceso de revisión de las condiciones de seguridad imperantes en el país para identificar sus principales retos y amenazas, así como las instituciones clave con las que trabajar para contrarrestar los principales problemas y carencias. Este proceso fue más participativo, lo que redundó en que los resultados obtenidos se pudieran enmarcar dentro de la estrategia global del Gobierno, contribuyendo con ello a garantizar su sostenibilidad. Sin embargo, un proceso participativo tampoco es garantía de éxito, dado que para ello sería necesario asegurar la disponibilidad de recursos financieros a lo largo de todo el proceso.

En el caso de **Liberia**, la primera fase del proceso de reforma, aunque en manos locales, estuvo caracterizada por la dispersión, debido principalmente a la multiplicidad de actores implicados. Tras la

⁷ Nathan, L.; *Local ownership of security sector reform: a guide for donors*. Global Policy Forum, Reino Unido. Enero de 2007.

formación del nuevo Gobierno electo, la Presidenta Ellen Johnson-Sirleaf solicitó el apoyo de EEUU para llevar a cabo el proceso de reforma, según lo establecido en el Acuerdo de Paz.⁸ EEUU asumió el liderazgo transmitiendo esta responsabilidad a empresas de seguridad privada como *Dyncorp* y *RAND Corporation*. Como resultado, tanto la sociedad civil como el Gobierno quedaron marginados de un proceso de reforma caracterizado por la falta de transparencia.

En conclusión, el principal problema estriba en que los donantes tienden a asumir el liderazgo de los procesos, en lugar de simplemente apoyarlos dejando que sea la comunidad local la que tome las riendas, con el consiguiente perjuicio para los procesos de reforma que adolecen de falta de perspectiva local y de sostenibilidad.

También en **Indonesia (Aceh)** se incrementaron los actos violentos en la mayor parte de los distritos de la provincia sin que se haya podido establecer vínculo alguno que pudiera explicar la causa. Algunos analistas apuntaron a la situación de pobreza y desempleo que no ha mejorado pese a los recientes avances políticos y a las inversiones económicas realizadas en la provincia, sobre todo a raíz del tsunami.

En contraposición, las condiciones de seguridad en **Haití** experimentaron una mejora gracias al dispositivo conjunto de la MINUSTAH y la PNH que continuó realizando detenciones de líderes y miembros de grupos juveniles armados en Puerto Príncipe y Gonaïves, elevando el número de personas detenidas en lo que va de año a 600.

Por último, es necesario hacer un punto y aparte en relación a la situación de **Afganistán e Iraq**. En ambos países los enfrentamientos armados, los ataques perpetrados por todos los bandos y los actos terroristas reflejaron una situación de guerra,⁹ más que un contexto posbélico. Pese a ello, la intervención internacional se llevó a cabo como si de un proceso de rehabilitación posbélica se tratará en un afán de lograr poner fin al conflicto armado.¹⁰ Así, en el caso de **Afganistán**, Naciones Unidas y algunos países occidentales apoyaron la posibilidad de que se iniciaran conversaciones con la facción moderada de las milicias talibán, algo a lo que EEUU se ha opuesto tajantemente y, por lo tanto, también el Presidente Hamid Karzai. En su lugar, Hamid Karzai anunció que a principios de agosto 700 ancianos procedentes de Afganistán y Pakistán celebrarán una *jirga* tradicional (mecanismo ancestral para la resolución de conflictos) para tratar la cuestión de la insurgencia talibán. Por último, en el caso de Afganistán es necesario destacar que las muertes de civiles a consecuencia de las intervenciones llevadas a cabo por las tropas internacionales han incrementado la animadversión que éstas provocan entre la población.¹¹ Un sentimiento que se ha contagiado a la mayoría de los trabajos que las organizaciones internacionales están intentando llevar a cabo en el país. Por su parte, en **Iraq** ciudades como Samarra, Bagdad o Fallujah continuaron acusando la falta de medicinas, comida, agua, suministro eléctrico y, sobre todo, libertad de movimiento de su población. El toque de queda establecido por las tropas de EEUU con el respaldo del Gobierno en la ciudad de Samarra tras un ataque perpetrado contra éstas contribuyó a empeorar la situación de la población que vive en unas condiciones mínimas. Igualmente, en Fallujah se impuso un toque de queda a mediados de mayo. Esta ciudad ha sido dividida por las tropas de EEUU en varias secciones para impedir la libre circulación de sus habitantes. Para ello han contado con la colaboración de las fuerzas de seguridad iraquíes, en concreto la división "*Anbar Revolutionary Force*", conocida por haber llevado a cabo presuntamente docenas de ejecuciones de jóvenes durante los meses pasados.

⁸ En el Artículo VII del Acuerdo de Paz de Accra de 2003 los signatarios requerían que EEUU liderara la organización del programa de reforma de las FFAA.

⁹ Véase apartado de conflictos armados.

¹⁰ El tercer criterio utilizado en el indicador nº 4 contempla los países o territorios que 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.

¹¹ Según datos de Naciones Unidas la muerte de civiles como consecuencia de los enfrentamientos entre las tropas internacionales y las milicias talibán se ha incrementado en un 40% en relación al año pasado.

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

Durante el trimestre destacó la evolución de los procesos electorales pendientes en Sierra Leona y Nepal. En **Sierra Leona**, la Comisión Electoral Nacional (NEC, por sus siglas en inglés) finalizó el registro de votantes que se inició durante el pasado mes de febrero. Se han censado a cerca de 2,6 millones de personas, alrededor del 91% de posibles electores. Según Naciones Unidas, el éxito del registro se ha debido a la campaña de sensibilización pública que llevó a cabo la NEC y la movilización promovida desde los partidos políticos, las ONG y los medios de comunicación. En cuanto a la falta de fondos existente para cubrir el coste total de las elecciones, las aportaciones económicas recibidas de la Comisión Europea, Japón y EEUU han cubierto parcialmente el déficit existente. La NEC propuso retrasar las elecciones al 11 de agosto, una propuesta que resultó aprobada pese a no contar con el apoyo del partido opositor PMDC. El motivo para solicitar este retraso fue el hecho de que la NEC no quería correr el riesgo de que, debido a que los comicios se celebran en época de lluvias, no se pudiera llevar a cabo la distribución del material electoral en todos los distritos a tiempo. Por otro lado, el mismo día de las elecciones generales está previsto que se celebre un referéndum constitucional para aprobar las reformas propuestas por la Comisión de Revisión Constitucional. Los cambios planteados afectan a aspectos clave, como la ampliación de los criterios de ciudadanía o la creación de una Cámara especial en el Parlamento para los líderes tribales, entre otros, por lo que sería aconsejable que se llevara a cabo una campaña de información amplia para dar a conocer a la población el alcance y trascendencia de estas modificaciones, hecho que aún no se ha producido. Por estos motivos la NEC propuso que este referéndum se pospusiera a noviembre de 2008.¹³

En **Nepal**, donde, tras un intenso debate entre la Alianza de los siete partidos y el CPN-M, se formó finalmente un Gobierno interino de coalición compuesto por 22 Ministros, el nuevo Ejecutivo decidió posponer las elecciones previstas a la Asamblea Constituyente hasta el mes de noviembre. En esta decisión influyó el hecho de que la Comisión Electoral declaró que era técnicamente imposible celebrar los comicios el 20 de junio tal y como estaba previsto. Este hecho retrasa el inicio del proceso de reformas necesario para acomodar la multitud de demandas procedentes de todos los grupos que componen el país. Con este retraso se corre el riesgo de que continúen las revueltas y enfrentamientos, como los que se han producido desde la firma del acuerdo de paz. El Parlamento también aprobó una reforma de la Constitución interina por la que la Asamblea Nacional podría abolir la Monarquía, existente desde hace 240 años, si se considerara que el Rey está obstruyendo el proceso constituyente actualmente en marcha.

En otra parte de Asia, en **Afganistán**, el régimen del Presidente Hamid Karzai continuó perdiendo apoyos, como mostró la formación de un nuevo bloque político, Frente Nacional Unido (UNF), compuesto por grupos tan dispares como miembros del actual Gobierno, parlamentarios en la oposición, antiguos comunistas, anti-comunistas y miembros de la insurgencia. Este bloque ha designado como primer líder al anterior Presidente de Afganistán,

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 este como: el proceso de formación de asociaciones; desarrollo de movimientos sociales; organización de foros de discusión; y los programas de capacitación social.

¹³ Un hecho sobre el que el Ejecutivo no se había pronunciado al cierre de este informe.

hasta la toma del poder por parte de los talibanes, Burhanuddin Rabbani, y ha demandado un cambio del sistema presidencial a uno parlamentario, un sistema de votos proporcional, la elección de gobernadores provinciales, el reconocimiento de la línea *Durand* y el inicio de conversaciones con los talibanes moderados.

El panorama gubernamental en **Côte d'Ivoire** estuvo centrado en la puesta en marcha de las disposiciones previstas en el recientemente firmado Acuerdo de Ouagadougou. Así Charles Konan Banny fue sustituido en el cargo de Primer Ministro por el líder de las *Forces Nouvelles*, George Soro, quien permanecerá en el cargo hasta la celebración de las elecciones presidenciales, para las que no existe fecha. Se prevé un plazo de 10 meses para la puesta en marcha de todas las tareas necesarias para posibilitar los comicios, como son la elaboración del censo de votantes y la preparación y expedición de tarjetas de identidad y de electores. Se destaca el hecho de que la certificación internacional de las elecciones, tras una serie de controversias entre el Presidente y el Primer Ministro acerca de la pertinencia de la figura del Alto Representante para las Elecciones, pasará a ser una responsabilidad más del Representante Especial del Secretario General de la ONU, para la que contará con el apoyo de una oficina independiente creada a tal efecto. Es necesario destacar la falta de acceso a la información sobre el nuevo acuerdo de paz por parte de gran parte de la población, sobre todo la procedente de zonas rurales, que permaneció ajena a los recientes acontecimientos acaecidos en el país, con el perjuicio que ello conlleva para su situación humanitaria y su toma de decisiones. Hasta el momento la Oficina del Primer Ministro no había llevado a cabo ninguna acción para subsanar este hecho, aunque señaló estar preparando una campaña de información, para la que no cuenta con fondos. Por último, el Gobierno inició el despliegue de la administración estatal por todo el país, a través del nombramiento y asignación de prefecturas y magistraturas.

En **Burundi**, el Presidente, Pierre Nkurunziza, llevó a cabo una serie de reuniones con el líder del grupo armado de oposición FNL, Agathon Rwasa, que lograron desbloquear algunos de los procesos que aún pendientes¹⁴, que podrían perjudicar el desarrollo del proceso de rehabilitación posbélica.

En cuanto a **RD Congo** la nueva Asamblea Parlamentaria señaló cuáles serán sus principales prioridades de trabajo, entre las que se destacan la elaboración de la ley de descentralización, la ley sobre el estatuto de la oposición y la finalización y aprobación del presupuesto que han planteado para lo que resta del 2007. Los miembros de la Asamblea Nacional finalizaron un programa de capacitación dirigido por el PNUD. Tras finalizar esta actividad, el PNUD y el Gobierno iniciaron el proceso de planificación de la estrategia de trabajo que el Ejecutivo llevará a cabo durante los próximos cinco años. Este nuevo marco de intervención estará basado en la Estrategia de Reducción de la Pobreza (2007-2010) y se centrará en aspectos vinculados a la gobernabilidad, la reforma del sector de la seguridad y la generación de empleo a través de micro créditos.

Por otra parte, en **Liberia** las acusaciones de corrupción vertidas por el Auditor General, John Sembe Morlu, tras su revisión del borrador del presupuesto fiscal previsto para 2007-2008 y que está pendiente de debatirse en la Asamblea Nacional, provocaron las críticas de los responsables políticos de la Administración liberiana, quienes señalaron que la información en la que están basadas las acusaciones del Auditor General es incompleta lo que les resta credibilidad, algo que pone en peligro la labor que su oficina debería realizar en el futuro, que es auditar cómo se ha ejecutado el presupuesto nacional.

En este sentido, en **Haití**, un país en el que también existen índices muy altos de corrupción, el Presidente Rene Preval, que cumplió un año en el cargo, anunció su intención de invertir todos

¹⁴ Véase apartado de procesos de paz.

los esfuerzos posibles para luchar contra la corrupción identificada entre los miembros de la policía y otros estamentos de la administración del Estado.

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

En **Sierra Leona** se estableció un Comité de Coordinación para el Sector de la Justicia que aglutina a los principales actores en este sector, como el Programa para el Desarrollo del Sector de la Justicia. El objetivo de este Comité es incrementar la eficacia y efectividad de las actuaciones que se llevan a cabo en este ámbito y evitar la duplicación de esfuerzos.

En **Sudán del Sur**, el Ministerio de Asuntos Legales y Desarrollo Constitucional nombró a más de 200 fiscales durante el mes de abril, que siguieron un proceso de formación en Juba antes de ser desplegados por los estados del Sur.

Por otro lado, la Oficina del PNUD en **Haití** anunció su intención de poner en marcha un proyecto para apoyar el desarrollo del Estado de derecho, que contará con el apoyo económico de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Durante el trimestre, el ICG publicó un informe denunciando que la situación de masificación e inseguridad que se vive en las prisiones haitianas podría constituir un riesgo latente que podría provocar un estallido de la violencia. En el informe se señalaban cuatro ámbitos de actuación específicos: la mejora de las condiciones carcelarias de los detenidos y de las condiciones laborales de los funcionarios de prisiones, el refuerzo de los sistemas de seguridad de las instituciones penitenciarias y el incremento de la inversión en su administración.¹⁷

Por último, el Gobierno de **Burundi** decidió establecer una comisión de verdad y reconciliación y un tribunal para juzgar a los responsables de haber cometido crímenes de guerra, genocidio, crímenes contra la humanidad y otras graves violaciones de los derechos humanos,¹⁸ según anunció la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, tras la visita que realizó al país como miembro de la delegación de la Comisión para la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas.

d) Bienestar social y económico

En este ámbito las fases de acción humanitaria o de emergencia y la de rehabilitación conviven estrechamente.¹⁹ Las primeras etapas para la rehabilitación de un sistema de bienestar social y económico²⁰ tienen que ver con el retorno y reasentamiento de personas refugiadas y

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 Véase el informe completo *Haiti prison reform and the rule of law* en http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/b15_haiti_prison_reform_and_the_rule_of_law.pdf.

¹⁸ Véase el apartado de derechos humanos.

¹⁹ 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.

²⁰ Reconstrucción de infraestructuras físicas, programas de apoyo al retorno y reasentamiento de personas refugiadas y desplazadas, garantía de salud pública y de un sistema educativo, red de seguridad social, estrategias de apoyo y desarrollo económico, generación de empleo, desarrollo de los mercados económicos, reforma legal de los derechos

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.

Uno de los factores que más influyen en el proceso de retorno de las personas desplazadas internas y refugiadas es el acceso a la tierra. En el **Sur de Sudán** se incrementó el proceso de retorno de las personas desplazadas internas procedentes del sur de Darfur, el norte de Bahr el Ghazal y otros lugares. Ante este hecho, la Comisión de Tierras para el Sur de Sudán organizó junto a la FAO una serie de seminarios sobre la propiedad de la tierra para analizar las conclusiones del informe titulado “El alcance del derecho consuetudinario sobre la tierra”, elaborado por esta organización de Naciones Unidas, así como otras cuestiones vinculadas con las preocupaciones sobre la propiedad de la tierra de las comunidades locales y las personas retornadas. En cuanto a aspectos de carácter económico, el Gobierno del Sur de Sudán anunció recortes presupuestarios para lo que queda de 2007 para cubrir el déficit producido como consecuencia de unos ingresos procedentes del petróleo menores de lo esperado. Por último, siguió sin lograrse un acuerdo entre el NCP y el SPLM en relación a la demarcación fronteriza de Abyei.

En **Liberia** los enfrentamientos como consecuencia de la titularidad de las tierras aumentaron de forma paralela al retorno de personas desplazadas y refugiadas. Ante el temor de que estas disputas puedan convertirse en una nueva causa de conflicto, la Presidenta de Liberia, Ellen Johnson-Sirleaf, anunció su intención de crear una Comisión para la Reforma Agraria que dirima las múltiples disputas que se están produciendo en torno a este hecho.

También en el caso de **Burundi** la Delegación de la Comisión para la Consolidación de la Paz, además de señalar la importancia de las reformas socio-económicas como un aspecto clave para hacer frente a la situación de pobreza y hambruna endémicas que asola el país, subrayó la necesidad de eliminar la discriminación y marginación que sufren las mujeres. Asimismo, destacó los problemas derivados del derecho a la propiedad de la tierra. Esta última cuestión fue señalada como un elemento clave para poder avanzar con éxito en el proceso de retorno y reintegración de las personas refugiadas y desplazadas internas, especialmente tras el anuncio realizado por Tanzania de su decisión de cerrar 10 campos de refugiados burundeses de aquí a final de año. Algunos de estos campos se crearon en 1979.

El derecho a la tenencia de la tierra

Pese a que la cuestión de la propiedad es un elemento clave tanto para la recuperación de un país tras un conflicto armado, como para la prevención de futuros conflictos, ésta no recibe la atención adecuada en las operaciones que se despliegan en la fase posbélica.²¹

Dado que el acceso a la tierra representa la posibilidad de subsistir o no en la mayoría de los países que salen de un conflicto armado es esencial establecer inmediatamente mecanismos adecuados para dirimir las posibles disputas relacionadas con la tenencia de la tierra. Al mismo tiempo, se debería elaborar una legislación que desarrolle los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que reforme las leyes tradicionales que dificultan o impiden, por ejemplo, el acceso a la propiedad de la tierra en igualdad de condiciones por parte de las mujeres, y crear un mecanismo que gestione las reclamaciones relacionadas con la propiedad y el uso de la tierra. De estos cambios dependerán las estructuras económicas y sociales que configurarán el futuro del país, sin olvidar el papel determinante que tienen para la posibilidad de un retorno pacífico de las personas refugiadas o desplazadas internas. Como muestra de la dimensión del problema es necesario recordar que la disputa por la propiedad de la tierra ha jugado un papel clave en las guerras que se han producido especialmente en África. Según algunos autores, la etiqueta de conflictos “tribales” a menudo enmascara

de propiedad, trabajo y mercado, apoyo al comercio internacional, desarrollo del sistema de inversiones, sistemas bancario y financiero.

²¹ Kitay, M., *Land tenure issues in post conflict countries*, artículo presentado en la Conferencia internacional para la tenencia de tierras en el mundo en desarrollo, Universidad de Capetown, Sudáfrica. Enero de 1998.

otros motivos subyacentes más vinculados con la propiedad y el uso de la tierra. Por todos estos motivos sería necesaria una mayor implicación internacional en las cuestiones vinculadas con la tenencia de la tierra para lograr junto con los gobiernos locales una respuesta inmediata y eficaz a una cuestión, que de no solucionarse puede contribuir al resurgimiento de tensiones y enfrentamientos. A modo de ejemplo se muestran los casos de Burundi y Sur Sudán.²²

En el caso de **Burundi** los enfrentamientos por la propiedad de la tierra eran habituales antes del conflicto armado, debido a la alta densidad de población. Tras la firma del acuerdo de paz y el inicio del retorno de las personas refugiadas, muchas de ellas ausentes durante casi 30 años, los enfrentamientos por la propiedad de la tierra se han incrementado. Las personas retornadas encuentran que sus propiedades han sido usurpadas por familiares, que no tienen intención de devolverlas o, en otros casos, han sido entregadas por el Gobierno a terceras personas. En marzo de 2006 se formó la Comisión Nacional para la Tierra con un mandato de tres años para crear y administrar mecanismos uniformes a nivel local que den respuesta a los conflictos de la tierra que puedan surgir como consecuencia del proceso de repatriación. Esta Comisión cuenta con el apoyo técnico de la cooperación danesa y el económico del propio Gobierno, el PNUD y el Fondo para la Consolidación de la Paz.

En el caso de **Sudán del Sur** la mitad del territorio está compuesto por tierras áridas y parajes rocosos, lo que hace que las raíces de los conflictos inter-étnicos que asolan este país estén estrechamente vinculados con la propiedad de la tierra y el uso de los recursos acuíferos existentes. Los Acuerdos de paz alcanzados en Sudán contemplan la creación de comisiones nacionales que diriman las disputas existentes acerca de la propiedad de la tierra.²³ En el caso de Sudán del Sur algunos artículos del acuerdo son contradictorios en relación a las cuestiones vinculadas con la propiedad de la tierra y la distribución de la riqueza, un hecho que ha provocado una situación de estancamiento. A esto hay que añadir el hecho de que los actores implicados en la resolución de las disputas que atañen a la propiedad de la tierra, el Gobierno Nacional de Unidad y el Gobierno de Sudán del Sur, poseen agendas con intereses divergentes, un hecho que dificulta el arreglo pacífico de controversias.

Por este motivo es de especial importancia que la reforma de las leyes vinculadas con la propiedad se lleve a cabo durante las primeras etapas de un proceso de rehabilitación posbélica. Con esto se podría contribuir a evitar situaciones de tensión como las que existen en la actualidad en algunos de los países mencionados anteriormente.

En cuanto a los procesos de retorno abiertos en otros países, en el caso de **Afganistán** se intensificaron las repatriaciones de personas refugiadas procedentes de Iran y Pakistán sin que se dieran las condiciones necesarias para su adecuado reasentamiento en las áreas de retorno en la zona oeste del país. Esta circunstancia ha dejado a cerca de 85.000 personas repatriadas en unas condiciones de vida bastante precarias. En **Iraq**, sin embargo, la continuación de los enfrentamientos armados provocó el proceso contrario. Durante el trimestre se incrementó la huida de iraquíes hacia los países vecinos, Siria y Jordania principalmente, que han comenzado a endurecer las condiciones para cruzar sus fronteras respectivas. Organizaciones internacionales, como ACNUR o Refugees International, han realizado llamamientos para que los países occidentales, especialmente EEUU y Reino Unido, por su responsabilidad directa en la situación que vive el país, empiecen a responsabilizarse de las consecuencias de la intervención y la posguerra en Iraq. Además, el desplazamiento interno de personas continuó ahondando la separación étnica y religiosa. La cifra de personas refugiadas y desplazadas internas en Iraq según Naciones Unidas alcanza los cuatro millones.

Por otro lado, en **Indonesia (Aceh)**, representantes del BM constataron el hecho de que la mayoría de las inversiones realizadas en la isla durante los últimos dos años, aproximadamente nueve mil millones de dólares, se han destinado a actividades vinculadas con el tsunami en detrimento de los programas de rehabilitación posbélica, dejando a una gran parte de la población afectada por el conflicto armado sin las atenciones adecuadas, un hecho que puede ser foco de tensión. Además, los proyectos vinculados con el tsunami tampoco están logrando los resultados esperados lo que ha contribuido a incrementar el malestar de la población. A modo de ejemplo, de las 100.000 casas que la Agencia para la Rehabilitación y la

²² Martin, A., Palmer, R.: *Independent Review of Land Issues*, Southern and Eastern Africa. Volume III, 2006–7.

²³ En el caso de Darfur esta comisión aun no se ha puesto en marcha por la continuación del conflicto armado.

Reconstrucción de Aceh-Nias (BRR) tenía previsto reconstruir para finales de 2006, tan sólo se han llevado a cabo 64.000, según los datos hechos públicos a través de un informe de la propia agencia.

Por último, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió levantar el embargo que pesaba sobre la exportación de diamantes en **Liberia** durante los últimos seis años.²⁴ En el plazo de tres meses el país deberá adherirse al Proceso de Kimberley, tras lo que el Gobierno deberá cumplir con todas las recomendaciones necesarias para lograr la certificación que asegura la no vinculación de las piedras preciosas con conflictos armados. Tras esto la UNMIL cedió el control sobre la Oficina Regional para la Certificación de Diamantes al Gobierno. Se espera que los fondos obtenidos por la explotación diamantífera contribuyan al desarrollo del país.

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

Durante esta fase los objetivos de los programas puestos en marcha son reforzar 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 desarrollo.²⁵ En determinadas circunstancias el trabajo se centra en aspectos políticos e institucionales o en procesos de reformas que aún están pendientes de resolver.

En este trimestre se destacan los acontecimientos ocurridos en Serbia (Kosovo) y en Timor-Leste. En la, hasta el momento, provincia serbia de **Kosovo** se llegó a una situación de estancamiento tras el rechazo del Plan Ahtisaari por parte de la delegación de Belgrado. Este hecho provocó que la continuación del proceso dependa ahora de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU sobre el estatus de Kosovo. Rusia ya ha descartado varios borradores y ha anunciado que bloqueará cualquier resolución que apoye las propuestas del Plan Ahtisaari. EEUU, por su parte, anunció su decisión de seguir adelante con el proceso, mientras la UE señaló que no continuará con sus planes de despliegue en la zona sin una resolución de Naciones Unidas.

Por otro lado, en **Timor-Leste** se celebraron elecciones presidenciales, en las que resultó vencedor en la segunda vuelta, José Ramos-Horta, ex Ministro de Asuntos Exteriores y desde julio de 2006 Primer Ministro, con el 73% de los votos. El recuento de votos mostró un apoyo muy reducido de la población para el ex Primer Ministro, Mari Alkatiri, y su partido el FRETILIN, un hecho que contrasta con el respaldo obtenido por el nuevo partido, Congreso Nacional de Reconstrucción de Timor-Leste (CNRT), liderado por el ex Presidente, Xanana Gusmao. La continuación del FRETILIN al frente del gobierno o su sustitución por el nuevo CNRT se dirimirá en las elecciones parlamentarias previstas para el 30 de junio.²⁶ Tras la jornada electoral se produjeron una serie de actos violentos,²⁷ poniendo de manifiesto que los problemas de fondo que desencadenaron la crisis que provocó el reemplazo de Mari Alkatiri como Primer Ministro, continúan latentes. Entre los objetivos de su nuevo mandato J. Ramos-Horta mencionó la profesionalización de las FFAA y de la policía, un tema aún pendiente en el proceso de rehabilitación de Timor-Leste y que ha sido durante el pasado año un foco de tensión. Por último, es necesario destacar el compromiso anunciado por el recién elegido Presidente y su homólogo indonesio, S. Yudhoyono, de ampliar en seis meses el mandato de

²⁴ Resolución S/RES/1753 de 27/04/07 en <http://www.un.org/spanish/docs/sc07/scri07.htm>.

²⁵ 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.

²⁶ Al cierre de este informe y con tan sólo el 20% de los votos escrutados, el FRETILIN lideraba los resultados de las elecciones parlamentarias seguido del CNRT.

²⁷ Véase apartado de tensiones.

la Comisión de la Verdad y la Amistad, establecida en 2005 por ambos Gobiernos para abordar los hechos de violencia acontecidos poco después del referéndum de independencia de 1999. Las elecciones parlamentarias están previstas para el 30 de junio.

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. Por todo lo anterior, 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.

A lo largo del trimestre se ha producido la renovación de varios de los mandatos de las misiones de paz de Naciones Unidas actualmente en marcha como la UNMIL en **Liberia** y la UNOCI en Côte d'Ivoire. En el caso de la UNMIL, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió prorrogar por seis meses más la misión de Naciones Unidas, hasta septiembre de 2007, aunque solicitó al Secretario General de la ONU que comenzara a planificar una estrategia de salida para la misión.²⁸ Durante estos seis meses la UNMIL continuará compartiendo efectivos con la UNOCI, cuando se considere oportuno, y, sin que ello vaya en detrimento de sus principales funciones, apoyará las funciones que el Tribunal Especial para Sierra Leona lleve a cabo en Liberia. En el caso de la UNOCI, Naciones Unidas llevó a cabo una misión técnica de evaluación en **Côte d'Ivoire**, para determinar cuál debería ser su papel tras la firma del nuevo Acuerdo de paz de Ouagadougou. Los evaluadores recomendaron que la ONUCI siguiera prestando labores de apoyo y supervisión en todos los procesos que aún están pendientes de reforma, según el Acuerdo. Durante el trimestre se llevaron a cabo una serie de reuniones para elaborar los planes de actuación y presupuestar los procesos pendientes, como el electoral y el de reforma del sector de la seguridad, entre otros. Estas reuniones contaron con la participación de representantes del Gobierno, las instituciones nacionales y las organizaciones internacionales. El coste total de las actividades previstas se calculó en cerca de 300 millones de dólares, aunque por el momento los fondos disponibles ascienden tan sólo a 100 millones de dólares. Por último, en **RD Congo** se amplió el mandato de la MONUC²⁹ hasta finales de diciembre para llevar a cabo labores de protección, apoyo al DDR y al proceso de reforma del sector de la seguridad, así como el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el Estado de derecho.

En cuanto a los marcos de intervención, la UNIOSIL elaboró junto con el equipo de terreno de Naciones Unidas en **Sierra Leona** un nuevo Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF) para el período de 2008-2010. El objetivo de este nuevo UNDAF es enlazar los objetivos de gobernabilidad y derechos humanos con el crecimiento sostenible y el desarrollo humano.

En cuanto a las actividades concretas relacionadas con los donantes y las instituciones financieras, en **Burundi** se celebró una mesa redonda en la que el Gobierno presentó su Plan de Acción Prioritaria (PAP), que recibió el apoyo económico de Bélgica, Alemania, EEUU y Noruega, entre otros países. Ante estos nuevos compromisos adquiridos por los donantes es interesante señalar el caso de **Haití**, donde la lentitud en el desembolso de los fondos comprometidos por parte de la comunidad de donantes continuó perjudicando la labor del Gobierno en aspectos clave para la recuperación del país, afectando principalmente a los programas sociales del Gobierno, según declaró el Primer Ministro, Jacques-Édouard Alexis durante una reunión de CARICOM.

²⁸ Resolución S/RES/1750 de 30/03/07 en <http://www.un.org/spanish/docs/sc07/scrl07.htm>.

²⁹ Resolución S/RES/1756 de 15/05/07 en <http://www.un.org/spanish/docs/sc07/scrl07.htm>.

La Comisión para la Consolidación de la Paz

Por último, el Comité Organizativo de la **Comisión para la Consolidación de la Paz**³⁰ aprobó unas directrices provisionales que regularán cómo se implicará la sociedad civil en los trabajos de la Comisión. El propio organismo había considerado esta participación como un aspecto clave, aunque sin concretar cómo podía concretarse. Según establece este documento, los representantes de organizaciones de la sociedad civil que estén comprometidos con actividades de construcción de paz podrán ser invitados a hablar o a proporcionar información a las reuniones del Comité Organizativo cuando se considere necesario. Además de las organizaciones de la sociedad civil, cuatro donantes institucionales: el BM, el FMI, la Comisión Europea y la Organización para la Conferencia Islámica, recibieron una invitación para participar, en este caso, en todas las reuniones de la Comisión. Este hecho suscitó la controversia en el Comité Organizativo dado que algunos de los representantes de los países miembros consideraban que la participación permanente de estos cuatro donantes institucionales podría ser malinterpretada por el resto de donantes, cuando en las reuniones se debatiera acerca de países o temas específicos, en los que no fueran estos cuatro donantes sino otros los que pudieran estar implicados de manera más activa.

Por otro lado, dos delegaciones de la Comisión visitaron **Sierra Leona y Burundi**³¹ para obtener información de primera mano acerca de la situación actual en ambos países y definir junto a los gobiernos nacionales y otros representantes claves las áreas prioritarias de trabajo y desarrollar un marco integrado para la construcción de la paz. Es necesario señalar que las visitas incrementaron las expectativas de ambos países en relación a lo que puede lograr la Comisión. En el caso de Sierra Leona, las principales cuestiones que aún permanecen pendientes, según identificó la Comisión, son la falta de capacidades y disponibilidad de recursos adecuados, un poder legislativo aún limitado en su papel y sus capacidades, poco diálogo entre los partidos políticos, baja participación de las mujeres en el proceso político, inseguridad económica principalmente por causa de la pobreza, falta de acceso a la justicia, falta de oportunidades de empleo en concreto para los jóvenes, la proliferación de armas ligeras, un suministro de energía inadecuado, debilidad del Estado para proporcionar los servicios básicos y la continuación de la inestabilidad en la región. El Gobierno de Sierra Leona desarrollará conjuntamente un marco de cooperación de medio-largo plazo. En cuanto a las contribuciones realizadas por el Fondo para la Consolidación de la Paz, en el caso de Burundi la delegación identificó que muchos de los proyectos financiados hasta el momento, aunque específicos de construcción de paz, eran más proyectos a corto plazo en lugar de primar aspectos más sostenibles de construcción de paz a medio y largo plazo.

³⁰ Nuevo Organismo intergubernamental de Naciones Unidas creado para responder a la carencia identificada por el Secretario General de la ONU de un foro donde todos los actores de la rehabilitación pudieran reunirse para coordinar la respuesta internacional. Para más información véanse: Barómetro 10 y Escola de Cultura de Pau *Op. cit.*

³¹ Sierra Leona y Burundi son los dos primeros y, por el momento, únicos países de los que se ocupa la Comisión.