

4. Rehabilitación posbélica y acompañamiento internacional

Los procesos de rehabilitación posbélica puestos en marcha continuaron aplicando en general el patrón occidental de democratización, que siguió sin garantizar por sí sólo el desarrollo de un Estado de derecho o de una sociedad del bienestar.

La corrupción, los altos índices de desempleo, la reforma de los sectores de seguridad y justicia, así como la carencia de funcionarios públicos que puedan asumir funciones básicas de gobierno son algunos de los principales retos que tendrán que afrontar los países en fase de rehabilitación.

Se aprobó la creación de un Fondo para la Consolidación de la Paz, que contribuirá a paliar la falta de recursos económicos que a menudo afecta negativamente el desarrollo de los procesos de rehabilitación posbélica.

Las altas inversiones económicas realizadas en Afganistán e Iraq no lograron revertir los perniciosos efectos provocados por la intervención internacional en estos países.

El siguiente capítulo recoge la evolución de los **procesos de rehabilitación posbélica**¹ que están transcurriendo en 22 países y territorios, según los criterios señalados en el indicador nº 4, que establece tres grupos de países. En primer lugar, aquellos en los que se ha llegado al cese de las hostilidades, ya sea como resultado de la victoria de una de las partes o por mediación de terceros, o en los que existe un acuerdo de paz que evoluciona razonablemente bien, en total 12 países (G1). En segundo lugar, aquellos en los que existe un acuerdo de paz o cese de hostilidades que evoluciona negativamente, lo que dificulta las tareas de rehabilitación posbélica, que se calculan en ocho (G2). Y, por último, 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, que suman un total de dos (G3). Tras el análisis geográfico, se incluye un apartado que recoge las iniciativas internacionales más destacadas en este ámbito. Al final se adjunta un mapa con los países descritos en el capítulo.

Tabla 4.1. Evolución de la rehabilitación posbélica

IND	Inicio	País	Evolución
G1	1994	Rwanda	Deterioro: El juicio contra los actuales miembros del Gobierno rwandés por su presunta participación en el genocidio provocó una crisis política con Francia.
	1995	Bosnia y Herzegovina	Estancamiento: La opción nacionalista volvió a liderar los resultados de las elecciones, mientras las reformas pendientes continuaron sin llevarse a cabo.
	1996	Guatemala	Deterioro: El número de personas muertas por causas violentas se incrementó en relación a años anteriores.
	1997	Tayikistán	Deterioro: E. Rahmonov resultó nuevamente elegido en unas elecciones faltas de pluralidad, mientras las condiciones de vida de la población empeoran.
	1999	Serbia (Kosovo)	Estancamiento: La conclusión sobre el estatus de la provincia se pospuso hasta la celebración de las elecciones generales en Serbia.
	1999	Timor-Leste	Deterioro: Continuó la situación de fragilidad humanitaria y de inseguridad provocada por los enfrentamientos de abril de 2006.
	2001	Sierra Leona	Avance: Se estableció una comisión para revisar y adaptar la Constitución aprobada en 1991 a las nuevas realidades del país.
	2001	Macedonia, ERY	Estancamiento: La aplicación de las reformas aprobadas en cumplimiento del Acuerdo de Ohrid se ralentizó según un informe de la UE.
	2003	Liberia	Avance: La UNMIL prorrogó su mandato incrementando el componente policial de la misión.
	2005	Indonesia (Aceh)	Avance: El líder del GAM, I. Yusuf, se erigió como nuevo Gobernador de la región tras la celebración de las elecciones locales supervisadas por la UE.
	2006	Nepal	Avance: Inicio de un nuevo proceso de rehabilitación liderado por Naciones Unidas por petición del actual Gobierno de coalición.
	2006	Burundi	Estancamiento: Se mantuvo la tensión pese a la firma de un Acuerdo de paz definitivo y la sustitución de la ONUB por una Misión Integrada, la BINUB.

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; la cobertura de las prioridades de carácter humanitario y el reasentamiento de las personas desplazadas o refugiadas; la reconstrucción física y de los servicios institucionales básicos; la resolución de las incompatibilidades de fondo (normalización socioeconómica, democrática e institucional); la reconciliación, el respeto de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad; la estabilidad regional y la reincorporación a los foros y organismos internacionales, y el empoderamiento de la sociedad civil y la construcción de un Estado de Derecho.

Rehabilitación posbélica | Alerta 2007

G2	1999	Guinea-Bissau	Avance: Se celebró una mesa de donantes que logró recaudar la práctica totalidad del dinero solicitado por el Gobierno.
	2000	Eritrea	Estancamiento: El proceso de rehabilitación continuó en punto muerto por la no aplicación de la demarcación de la frontera con Etiopía.
	2002	Angola	Estancamiento: El año concluyó sin que el Presidente haya establecido una fecha para la celebración de los comicios.
	2003	Congo	Avance: La mejora de la situación de seguridad en la región de Pool facilitó el inicio de la intervención internacional en esta zona.
G2	2003	Côte d'Ivoire	Estancamiento: El Consejo de Seguridad de la ONU amplió los poderes del Primer Ministro para desbloquear la vigente situación de estancamiento.
	2003	RD Congo	Avance: J. Kabila ratificó su Presidencia en la segunda vuelta de las elecciones. J. P. Bemba se comprometió a liderar la oposición.
	2005	Sudán (Sur)	Deterioro: Naciones Unidas amplió hasta abril el mandato de la UNMIS, aunque las restricciones impuestas por el Gobierno dificultaron su aplicación.
G3	2004	Haití	Avance: La comunidad internacional renovó su respaldo al nuevo Gobierno en la tercera conferencia de donantes que se celebró este año.
	2001	Afganistán	Deterioro: La situación de seguridad se deterioró considerablemente, con un incremento de los enfrentamientos armados entre milicias talibán y la OTAN.
	2003	Iraq	Deterioro: El recrudecimiento de la violencia sectaria provocó un incremento del volumen de personas desplazadas internas.

4.1. Análisis de países

A continuación se hace una descripción de los diferentes contextos en fase de rehabilitación posbélica, clasificados por continentes y regiones.

África

Los procesos de rehabilitación posbélica puestos en marcha en el continente africano continuaron aplicando el **patrón occidental** de democratización, reforma del sector de la seguridad e imposición de una economía de mercado como modelo económico, un esquema que ha seguido sin garantizar por sí sólo el buen gobierno, el desarrollo de un Estado de derecho o de una sociedad del bienestar. Este mismo patrón también se aplica en otros continentes.

a) África Austral

En **Angola** continuó sin conocerse la fecha para la celebración de las **elecciones**, a pesar de la puesta en marcha a lo largo del año de los principales órganos institucionales encargados de apoyar el proceso, como el Comité Electoral Nacional. El Presidente persistió en su decisión de no hacer pública la fecha electoral, aunque miembros de su Ejecutivo solicitaron ayuda económica internacional para la celebración de los comicios. Los **donantes**, por su parte, continuaron renuentes a prestar su apoyo económico, al considerar que el Gobierno cuenta con recursos procedentes de los ingresos del petróleo suficientes para financiar el proceso de rehabilitación. En este sentido, es interesante destacar que, según el Informe 2005 sobre los progresos del país para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)², presentado durante el último trimestre del año, se desconoce el destino del 70% del **presupuesto** del Estado.

b) África Occidental

En **Côte d'Ivoire**, el año concluyó sin que se hubieran logrado ni la puesta en marcha del programa de DDR, ni la conclusión del proceso de identificación preelectoral de los ciudadanos ni, por consiguiente, la celebración de las elecciones previstas para finales de octubre. La falta de voluntad política por parte de los dirigentes, que anteponen sus intereses personales y políticos al interés nacional, es el principal motivo para la situación de estancamiento (de Côte d'Ivoire) en el país. Con el fin de subsanar esta situación, el Consejo de Seguridad de la ONU a través de la **resolución 1721**³ de noviembre de 2006 respaldó la decisión del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (UA), extendiendo por tanto el mandato del Primer Ministro. C. K. Banny, y el Presidente, L. Gbagbo, por un año y solicitando la puesta en marcha inmediata del programa de DDR y del proceso de identificación del censo electoral. La resolución dotó de

² PNUD y Ministério do Planeamento; *Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Relatório de Progresso 2005*. Véase el informe completo en: <http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/Angola_MDG_Prog_Report_2005.pdf>.

³ Véase S/RES/1721 de 01/11/06 en: <http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions06.htm>.

Rehabilitación posbélica | Alerta 2007

mayores poderes al Primer Ministro, entre ellos la capacidad de legislar por decreto y el control de las FFAA y los cuerpos de seguridad. Por su parte, el Presidente, L. Gbagbo, presentó antes de finalizar el año un **plan de paz alternativo** al planteado por Naciones Unidas en el que propuso la apertura de un proceso de diálogo con las *Forces Nouvelles* y el desmantelamiento de la zona de interposición patrullada por soldados franceses y de Naciones Unidas, entre otras medidas destinadas a desbloquear el proceso, señalando la posibilidad de celebrar elecciones en julio de 2007.

Respecto a **Guinea-Bissau** se celebró finalmente en Ginebra una **mesa de donantes** que logró recaudar casi 263 millones de dólares para proyectos de desarrollo y cerca de 179 millones de dólares para la reforma del sector de la seguridad. El Gobierno presentó un paquete de reformas por valor de 400 millones de dólares, en el que el coste de **la reforma del sector de la seguridad** y la modernización de las FFAA ascendía a 184 millones de dólares. Dicha reforma planteaba reducir las FFAA actuales de 9.000 efectivos a 3.500, suficientes para un país de cerca de un millón y medio de habitantes. En cuanto al presupuesto necesario para acometer esta reforma, de los 184 millones de dólares presupuestados, 70 serán destinados al reentrenamiento de los ex combatientes. El Reino Unido, tal y como se comprometió el pasado año, colaboró con el Gobierno en la elaboración de este plan. Durante el último trimestre del año, el hasta entonces Representante Especial del Secretario General, J. B. Honwana, fue sustituido por S. Omoregie al frente de la **UNOGBIS**, cuyo mandato fue renovado por un año más por el Consejo de Seguridad de la ONU. Por último, la comunidad internacional señaló el riesgo de que el país acabe convirtiéndose en un punto clave para el tráfico de drogas y armas hacia Europa, principalmente a través de Portugal, al carecer de un sistema sólido de aplicación de la ley.

En **Liberia** se produjeron **avances muy positivos** a lo largo de todo el año, como la configuración del **Ejecutivo**, que cuenta con algunos antiguos funcionarios de Naciones Unidas e Instituciones Financieras Internacionales, el arresto del **antiguo mandatario** acusado de crímenes de guerra, C. Taylor, la finalización del **programa de retorno** del ACNUR y la celebración de una conferencia de donantes, con el objetivo de apoyar la puesta en marcha de la agenda para el desarrollo propuesta por la nueva mandataria, E. Johnson-Sirleaf, durante el segundo trimestre del año. El Consejo de Seguridad de la ONU decidió prorrogar hasta marzo de 2007 el **mandato de la UNMIL**⁴. El componente policial de la misión se incrementó, mientras se redujo el militar. Los nuevos efectivos policiales podrán dar una respuesta más adecuada a las tareas que contribuyen a la **reforma de la policía nacional**, parte del mandato de la misión. Hasta el momento 1.800 policías nacionales han recibido los cursos de preparación de Naciones Unidas y, según el Representante Especial del Secretario General, A. Doss, el objetivo es llegar a preparar 3.500 oficiales de policía que se desplegarán por todo el país antes del tercer trimestre de 2007. Uno de los **problemas** que se vislumbran de cara al año 2007 es la falta de recursos para la puesta en marcha de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación y otros proyectos clave para el avance del proceso de rehabilitación en Liberia.

La situación de **seguridad** en **Sierra Leona** se mantuvo estable pero frágil. En su comparecencia ante la **Comisión para la Consolidación de la Paz**⁵, el Vicepresidente, S. Berewa, señaló el desempleo juvenil⁶, la pobreza extendida y la percepción por parte de la población de la mala utilización de los fondos públicos como los principales problemas a los que tiene que hacer frente el país. La Comisión recomendó a Sierra Leona para recibir apoyo del Fondo para la Consolidación de la Paz e hizo suyas las prioridades señaladas por el Ejecutivo, en particular las establecidas en las Estrategias para la Reducción de la Pobreza y para la Consolidación de la Paz⁷. Durante el último trimestre del año se llevó a cabo una conferencia para examinar la estrategia nacional contra la **corrupción** en la que se decidió establecer un mecanismo de control para corregir las deficiencias detectadas. Por otro lado, la **Comisión Electoral Nacional** creó una base de datos con una estimación de los posibles electores por distrito y siguió preparando el censo de votantes con la asistencia de Naciones Unidas. Por último, el Gobierno estableció una **comisión de revisión constitucional** para adaptar la Constitución aprobada en 1991 a las nuevas realidades del país.

⁴ Véase S/RES/1712 de 29/09/06 en: <http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions06.htm>.

⁵ Sierra Leona es, junto a Burundi, uno de los dos países de los que se ocupa esta Comisión de Naciones Unidas de reciente creación.

⁶ El 60% de la población de Sierra Leona tiene menos de 35 años y la gran mayoría de éstos están desempleados.

⁷ Véase Escuela de Cultura de Paz, *Barómetro 11 sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Escuela de Cultura de Paz, Barcelona, julio de 2006.

Rehabilitación posbélica | Alerta 2007

Las propuestas de enmienda se someterán a referéndum durante las elecciones que tendrán lugar durante el 2007.

Cuadro 4.1. Fondo para la Consolidación de la Paz

Uno de los principales impedimentos para el éxito de un proceso de rehabilitación posbélica es la falta de recursos, especialmente los económicos⁸. Este es el principal motivo por el que la Asamblea General de la ONU solicitó al Secretario General de la ONU la creación de un Fondo para la Consolidación de la Paz para que diera apoyo económico a la Comisión del mismo nombre y su Oficina de Apoyo.

Este nuevo Fondo proporcionará recursos económicos que den respuesta a retos inmediatos y clave, para los que no haya otros fondos disponibles de manera inmediata, no sólo en los países objeto de análisis de la Comisión sino también en los que se encuentren en circunstancias similares aunque aún no estén bajo el paraguas de la Comisión. Los desembolsos de emergencia podrían alcanzar, si fuera necesario, la cifra de un millón de dólares. El PNUD será la agencia de Naciones Unidas responsable de la gestión de este Fondo, que se nutrirá de contribuciones voluntarias y cuyo objetivo inicial de recaudación es de 250 millones de dólares. Los donantes ya se han comprometido a aportar aproximadamente 140 millones de dólares.

Uno de los aspectos clave de este Fondo es que serán las autoridades del país las principales responsables a la hora de determinar las actividades a financiar por éste, dado que el objetivo es fomentar la apropiación nacional del proceso de rehabilitación. La función principal del Fondo será actuar como catalizador, esto es, facilitará la puesta en marcha de actividades que sean clave para contribuir a la construcción de paz, como la reintegración de soldados desmovilizados. Posteriormente los proyectos financiados por el Fondo deberán contar con otras aportaciones procedentes de otros donantes (multilaterales y bilaterales) que posibiliten su continuidad y sostenibilidad.

c) Cuerno de África

En **Eritrea** el proceso de rehabilitación posbélica se mantuvo estancado a lo largo del año por la falta de aplicación de la **demarcación fronteriza** señalada por la Comisión Independiente de Fronteras entre Etiopía y Eritrea en 2002. Las **restricciones al movimiento** del personal de la UNMEE continuaron vigentes desde que el Gobierno eritreo las estableciera en enero de 2006 y, asimismo, continuó el acoso por parte del Gobierno al personal local contratado por Naciones Unidas. Por otro lado, en aplicación de la normativa impuesta hace más de un año a todas las ONG presentes en el país, el Ejecutivo llevó a cabo la **expulsión de al menos seis ONG internacionales**. El número de organizaciones humanitarias se redujo considerablemente a lo largo del año, un hecho preocupante teniendo en cuenta que Eritrea es uno de los países más dependientes de ayuda alimentaria del mundo. Es de vital importancia encontrar una salida al actual **punto muerto** en el que se encuentra la situación en Eritrea en relación al conflicto con Etiopía. No sólo por la posibilidad de que se reanude el conflicto entre ambos países, sino también por la implicación de ambos en el conflicto de la vecina Somalia, que podría provocar un enfrentamiento a nivel regional.

En **Sudán (Sur)**, la gestión de los beneficios obtenidos de la **explotación del petróleo** fue un factor desestabilizador a lo largo del año, al llevarla a cabo el Ministerio Nacional de Energía y Minería y el Ministerio de Finanzas, ambos bajo el control del Partido del Congreso Nacional (NCP, por sus siglas en inglés), en lugar de la Comisión Nacional del Petróleo⁹, tal y como quedó estipulado en el Acuerdo de Paz. Sin embargo, durante el mes de noviembre se logró un acuerdo sobre la regulación interna de esta Comisión, que se preveía mejoraría la gestión de los beneficios obtenidos del petróleo y, por lo tanto, la planificación presupuestaria del Gobierno sursudanes. En cuanto al resto de **Comisiones previstas en el Acuerdo de Paz**, aún no se han formado las Comisiones de: derechos humanos, tierra, anticorrupción, rehabilitación y DDR, aunque sí se nombró a los comisionados. El Gobierno del Sur de Sudán presentó, en la única reunión que celebró el Consorcio para Sudán, su intención de diseñar una **Estrategia para la Ayuda** con el fin de mejorar su capacidad de gestión de las aportaciones económicas recibidas, vincular éstas con las prioridades presupuestarias establecidas por el Ejecutivo y mejorar la coordinación entre los donantes y el Ejecutivo¹⁰. A lo largo del año el objetivo de la ayuda se centró principalmente en actividades

⁸ Annan, K., *Remarks on the Launch of the Peacebuilding Fund*, Naciones Unidas., Nueva York, 11 de octubre de 2006, <http://www.un.org/peace/peacebuilding/pdf/SG_PBF.pdf>.

⁹ La Comisión Nacional del Petróleo se formó el año 2005, según lo estipulado en el CPA y a propuesta del Movimiento por la Liberación de Sudán (SPLM, por sus siglas en inglés), como un secretariado independiente del departamento de energía para gestionar la producción de petróleo y su distribución.

¹⁰ A. Akiuen Chol, *GoSS Aid Management, Budget and Thematic Working Groups*, presentación. Sudan Consortium. Paris, Marzo de 2006. En: <http://siteresources.worldbank.org/INTSUDAN/Resources/GOSS_Aid_Management_Presentation.ppt>.

Rehabilitación posbélica | Alerta 2007

humanitarias. Por último, el Consejo de Seguridad amplió el **mandato de la UNMIS** hasta abril de 2007¹¹, aunque lamentó las restricciones que el Gobierno de Sudán impuso al movimiento de personal y material de la misión y el efecto que éstas tienen en la aplicación del mandato. Durante el último trimestre del año el **Representante Especial del Secretario General** (SRSG, por sus siglas en inglés) a cargo de la UNMIS, J. Pronk, fue declarado *persona non grata* por el Gobierno y expulsado¹². Antes de dejar el cargo, el entonces Secretario General de la ONU, K. Annan, nombró a J. Eliasson, antiguo Presidente de la Asamblea General, SRSG provisional.

d) Grandes Lagos y África Central

En **Burundi**, el acuerdo de alto el fuego definitivo firmado el 7 de septiembre entre el Gobierno y las Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL) de A. Rwaswa respaldado por Naciones Unidas ratificó el proceso de rehabilitación posbélica ya iniciado en este país del África Central¹³. El **proceso de transición** estuvo previamente liderado por la Misión Africana en Burundi (AMIB), desplegada por la Unión Africana, y, posteriormente, por la Operación de Naciones Unidas en Burundi (ONUB). La ONUB será sustituida en enero de 2007 por una **Misión Integrada de Naciones Unidas**¹⁴, (BINUB, por sus siglas en francés), según estableció el Consejo de Seguridad de la ONU¹⁵. Los **objetivos principales** de la BINUB serán consolidar la paz y la democracia, apoyar el proceso de desarme y la reforma del sector de la seguridad, promover los derechos humanos y establecer medidas para luchar contra la impunidad y llevar a cabo la coordinación de las agencias de Naciones Unidas y los donantes implicados en el país. Uno de los principales retos será asegurar una transición correcta y sin fisuras entre la ONUB y la BINUB, uno de los aspectos de las operaciones de Naciones Unidas que suelen ser más problemáticos.

En **Congo** la lucha contra la **corrupción** y en pro de una mayor transparencia, sobre todo en la gestión de los beneficios obtenidos por la venta del petróleo, continuó siendo uno de los principales retos del Gobierno. En cuanto a los planes de **desarrollo**, el Ejecutivo llevó a cabo una formación para los marcos de cooperación nacionales, cuyo objetivo final será la redacción del documento definitivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, que sustituirá al documento interino que el Ejecutivo produjo en el 2004. Por otro lado, la UE firmó con el Gobierno sendos acuerdos que contribuirán al desarrollo del sector forestal, por un lado, y, por el otro, a la **rehabilitación y el desarrollo socioeconómico** de la región de Pool. El objetivo de este último acuerdo, de un total de casi tres millones de euros, es mejorar la circulación de las personas y los bienes, así como el acceso a servicios básicos de salud en una de las zonas más afectadas por el conflicto armado. Con el fin de garantizar unas **elecciones** al Parlamento libres y transparentes, que está previsto que se celebren durante el 2007, 21 grupos en la oposición solicitaron a lo largo del año la formación de una nueva Comisión Nacional Independiente, que se ocupe de la organización de los comicios, al albergar serias dudas acerca de la imparcialidad de la actual¹⁶.

RD Congo celebró las **primeras elecciones libres en más de 40 años**, en las que J. Kabila, responsable del Gobierno Nacional de Transición, resultó elegido en segunda ronda con más del 58% de los votos, en unos comicios en los que participaron más del 65% de los electores registrados. Aunque el candidato opositor, J. P. Bemba, declaró no reconocer el resultado de las elecciones, se mostró dispuesto a trabajar en la oposición. Estas elecciones fueron precedidas por la aprobación, a través de referéndum popular, de la **Carta Magna** y la inauguración de la **Asamblea Nacional**, donde el electo J. Kabila juró su cargo en diciembre de 2006. Entre los **principales retos** del nuevo proceso abierto tras las elecciones cabe destacar, en primer lugar, en el plano **económico**, mantener el interés y el apoyo por parte de los donantes. Durante el período de transición fueron la UE y Naciones Unidas los dos donantes principales. Al terminar el año, EEUU firmó un decreto por el que se comprometía a aportar 57 millones de dólares anuales de ayuda condicionada, durante los años fiscales 2006 y 2007, para programas bilaterales de apoyo económico, social y político, que podrá ser retenida en caso de que el Ejecutivo no progrese en el

¹¹ Véase S/RES/1714 de 06/10/06 en: <http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions06.htm>.

¹² Véase capítulo de procesos de paz.

¹³ Véase Escuela de Cultura de Paz, *Barómetro 10, 11 y 12*, apartados de procesos de paz y conflictos armados. ECP. Barcelona 2006.

¹⁴ Burundi es, junto con Sierra Leona, uno de los dos estudios de caso de la Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU.

¹⁵ Véase S/RES/1719 de 25/10/06 en: <http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions06.htm>.

¹⁶ Formada por el Gobierno en 2005.

Rehabilitación posbélica | Alerta 2007

cumplimiento de los objetivos marcados. En segundo lugar, en el plano **político**, el establecimiento de la Asamblea Provincial y la designación de los Senadores, Gobernadores y Vice Gobernadores. En cuanto a la **seguridad**, los retos principales son el proceso de reforma de las fuerzas de seguridad del Estado (policía y FFAA), responsables del colapso anterior, así como hacer frente a la continuación de los enfrentamientos en diversas partes del país¹⁷. El Secretario General de la ONU saliente anunció su intención de llevar a cabo consultas con el nuevo Gobierno tras su instauración con miras a modificar el mandato y la capacidad de la MONUC. Es necesario señalar que a principios del último trimestre del año, el Consejo de Seguridad de la ONU amplió el mandato de la MONUC, autorizando también un incremento de los efectivos militares y policiales¹⁸.

Cuadro 4.2. La ayuda condicionada¹⁹

Las relaciones que se establecen entre un país donante y un país receptor de ayuda han variado a lo largo de los años desde el final de la década de los 40. El Plan Marshall representa el mejor ejemplo de cómo se establece la relación entre la ayuda y los objetivos que ésta busca conseguir, en este caso la hegemonía política y económica de los EEUU y el bloqueo del progreso del comunismo.

Las condiciones que se establecen para el desembolso de la ayuda son el instrumento a través del que se busca la consecución de terceros objetivos. Teniendo en cuenta lo anterior se pueden considerar cinco generaciones de ayuda condicionada:

Primera generación de condicionantes **económicos** (1980) – la ayuda desembolsada estaba destinada a lograr reformas económicas en respuesta de las crisis económicas que afectaban a muchos países en vías de desarrollo y latinoamericanos, principalmente utilizada por las organizaciones financieras internacionales.

Segunda generación de condicionantes **políticos** (1990) – el enfoque económico único de la etapa previa resultó ineficaz por lo que se buscó una nueva orientación centrada en la reforma de sistemas políticos y administrativos con especial atención a la gobernabilidad, así como a la promoción de una economía de mercado.

Tercera generación de condicionantes de **paz** (a partir de 1995) – surge como consecuencia del gran número de países que durante este período salen de un conflicto armado. Su objetivo es contribuir a la resolución del conflicto y la promoción de la paz.

Cuarta generación de condicionantes vinculados a la **seguridad** (a partir de 1999) – impulsados a raíz del 11 de septiembre y el inicio de la guerra contra el terrorismo. La ayuda sigue una lógica militar y deja de ser independiente. Algunas agencias donantes se resisten a esta tendencia al considerar que amenaza los principios básicos del humanitarismo y la cooperación al desarrollo.

Quinta generación o **post-condicionantes** (a partir de 2005) – los donantes empiezan a considerar que la ayuda condicionada no puede lograr el cambio político si éste no es deseado por los países que reciben la ayuda. Pone el acento en las relaciones simétricas entre donante y país receptor de la ayuda, que es considerado como socio y principal responsable del proceso. Los aspectos clave de este período son la transparencia y la rendición de cuentas.

Se considera que existen condicionantes de paz cuando la ayuda se utiliza como incentivo para: 1) persuadir a las partes en conflicto para que firmen la paz, 2) poner en marcha un acuerdo de paz o, 3) consolidar la paz. Detrás de este tipo de ayuda condicionada para el logro de la paz aparecen cinco características:

Incentivo – el donante ofrece la ayuda al país receptor como incentivo para cambiar su política o comportamiento. El objetivo es inducir al Gobierno a hacer algo que no habría hecho de no haber existido el incentivo de la ayuda.

Selectividad – parte de la idea de que la ayuda es más productiva en un medio político favorable por lo que ésta se destina de manera desproporcionada a los países que se consideran como más adecuados.

Paternalismo – el donante se asegura que la ayuda es invertida en algunos bienes y servicios concretos y restringe el modo en que ésta puede ser utilizada con el objetivo de incrementar su efectividad en el incremento del bienestar del país receptor de la ayuda.

Restricciones – se utiliza la ayuda como mecanismo para asegurar el compromiso del país receptor con sus propias políticas. Se basa en un acuerdo entre ambos por el que la ayuda se reduce o elimina si el Gobierno receptor de la ayuda no cumple con los objetivos políticos señalados.

¹⁷ Véase capítulo de conflictos armados.

¹⁸ Véase s/res/1711 de 29/09/06 en: <http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions06.htm>..

¹⁹ Ferks, G., *The use of Peace Conditionality in Conflict and Post-conflict settings: A Conceptual Framework and a Checklist*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. Países Bajos, 2006, <http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html>..

Rehabilitación posbélica | Alerta 2007

Muestras – Si hay un acuerdo sobre las condiciones impuestas por el donante, éste debe mostrar a terceros actores, que puedan tener dificultades a la hora de reconocer las posibles mejoras, tales como el sector privado, los progresos realizados en la política del país receptor.

La sostenibilidad de los logros alcanzados con la ayuda condicionada siguiendo un patrón paternalista o de logro de incentivos, por ejemplo, es cuestionable, ya que, destinar el apoyo únicamente a los países que sean más eficaces impide que ésta pueda invertirse en donde existen más amenazas para la paz. El establecimiento de condiciones puede ser un elemento positivo y eficaz para cambiar políticas y actuaciones contrarias a la construcción de paz, como podría ser el caso de las condiciones establecidas a los países balcánicos para entrar en el Acuerdo de Estabilización y Asociación con la UE, entre otras el cumplimiento de los requisitos del TPIY. Sin embargo, algunos ejemplos del pasado reciente también muestran cómo las condiciones establecidas acaban beneficiando más al país emisor de la ayuda mientras perjudican el desarrollo del país receptor, que queda encajonado dentro de unos esquemas de desarrollo económico o político que no le permiten avanzar. La Declaración de París²⁰, firmada en marzo de 2005, por la que agencias multilaterales y países donantes se comprometen a mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo y que pone el acento en la apropiación, la rendición de cuentas, la armonización, la alineación con las prioridades señaladas por el Gobierno receptor de la ayuda, la gestión conjunta de los resultados y la rendición de cuentas conjunta, parece, en principio, una buena iniciativa para revertir los efectos negativos de la ayuda condicionada.

En **Rwanda**, el Gobierno llevó a cabo a lo largo del año la **reestructuración del país** en cinco provincias sustituyendo la anterior división, con el objetivo de formar áreas más multiétnicas y fomentar el desarrollo comunitario. Los representantes gubernamentales locales de estas provincias, que juegan un papel importante en los Tribunales tradicionales *Gacaca*, fueron elegidos durante el primer trimestre del año. Por otro lado, el Ejecutivo adoptó la **primera política sobre ayuda exterior** para señalar a los donantes cuáles son las prioridades para el Gobierno y tratar de gestionar adecuadamente la totalidad de los fondos recibidos en concepto de ayuda, que a menudo reciben directamente los gobiernos locales de manos de los donantes. En cuanto a la **reconciliación**, la propuesta de Francia de colaborar junto a Bélgica y Holanda con el Tribunal Penal Internacional para Rwanda (TPIR) y juzgar a personas sospechosas de haber participado en el genocidio y que se encuentren en su propio territorio, recibió el rechazo del representante del Gobierno rwandés en el TPIR, quien señaló que Francia no podía juzgar a los sospechosos de este Tribunal al estar este país a su vez acusado de estar implicado en el genocidio de 1994. Por último, la orden de arresto contra nueve altos cargos político-militares, incluyendo al Presidente rwandés P. Kagame por su implicación en el atentado que supuso el asesinato del Presidente rwandés J. Habyarimana en 1994, provocó una crisis política con Francia.

América

El 2006 terminó siendo el año en el que más **muerres violentas** se produjeron en **Guatemala**, desde la firma de los Acuerdos de Paz, hace diez años. Cada año pierden la vida cerca de 5.000 personas, según Naciones Unidas, y la cantidad de muertes violentas que se han producido desde el fin del conflicto armado es comparable con los momentos más cruentos del mismo²¹. Antes de finalizar el año, el Gobierno firmó con Naciones Unidas un acuerdo para combatir a los grupos armados ilegales, por el que se pondrá en marcha una Comisión contra la Impunidad. Durante los próximos dos años esta Comisión, liderada por Naciones Unidas, tratará de determinar la existencia de grupos ilegales y organizaciones clandestinas de seguridad y establecer sus medios de financiación, así como sus posibles vínculos con actores gubernamentales para erradicarlos. Por último, en cuanto a las **elecciones** previstas para el año 2007, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos señaló la existencia de complicaciones logísticas (sistema de transmisión de datos, capacitación de personal, empadronamiento), que podrían afectar la celebración de los comicios.

Haití concluyó el año con la celebración por un lado de las elecciones municipales y regionales con las que cerró el ciclo electoral y que transcurrieron en medio de algunos incidentes de violencia en diferentes zonas del país y, por el otro, con la **Conferencia sobre Desarrollo Económico y Social** de Haití, la

²⁰ Para más información véase *The Paris Declaration* en http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html.

²¹ Según la Fundación Myrna Marck (FMM) durante el período de 2000 a 2005 se registraron alrededor de 23.000 muertes violentas y esta tendencia se está incrementado.

Rehabilitación posbélica | Alerta 2007

tercera que tuvo lugar este año, en Madrid. El objetivo de esta conferencia era examinar el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos y debatir los aspectos de la gobernabilidad y la coordinación de los donantes. **La reforma de la policía nacional** haitiana y del sistema de justicia son los principales retos (del nuevo ejecutivo haitiano electo a lo largo del año 2006) a los que el Ejecutivo de R. Prével tendrá que hacer frente durante el 2007. La **situación de seguridad** continuó siendo extremadamente frágil, por lo que la implementación del nuevo modelo de programa de DDR que se ha planteado para Haití debería ser una de las prioridades tanto del Ejecutivo como de la comunidad internacional²². Por último, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) anunciaron la inclusión del país dentro de la **Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados** (HIPC, por sus siglas en inglés).

Asia y Pacífico

En **Afganistán**, la situación de **seguridad**²³ se deterioró considerablemente a lo largo del año. Los **enfrentamientos armados** entre las milicias talibán y las tropas de la ISAF, cuyo mando fue asumido por la OTAN de manos de EEUU, se recrudecieron en el sur y el este del país. Durante todo el año se incrementaron los ataques contra el personal extranjero occidental y sus contrapartes locales, que se convirtieron en los principales objetivos militares, circunstancia que impidió el desarrollo de las actividades propias de la rehabilitación posbélica. Hay que señalar que el **Afghanistan Compact**, presentado este año en la Conferencia de donantes que tuvo lugar en Londres, constituye un buen plan de trabajo que recoge el compromiso del Gobierno afgano y la comunidad internacional con los objetivos de la rehabilitación señalados por el Ejecutivo en la **Estrategia Nacional de Desarrollo** (ANDS, por sus siglas en inglés). Sin embargo, este plan de trabajo no será factible mientras continúen la inseguridad y los ataques dirigidos contra la presencia internacional y, como consecuencia, sigan sin hacerse efectivos recursos económicos suficientes para llevar estos objetivos a cabo, según señalaron algunos analistas. A modo de ejemplo, la **falta de financiación** del programa de **reforma de la policía nacional** afgana motivó que ésta no tenga presencia en muchas zonas. Además, la mayoría de las nuevas fuerzas continuaron sin recibir su salario por parte del Gobierno central, lo que entraña la posibilidad de que se den casos de prácticas corruptas.

En **Aceh (Indonesia)**, el último trimestre del año concluyó con la celebración de **elecciones locales** para elegir Gobernador, Vicegobernador y los representantes de los 21 distritos y ciudades que componen esta región, tal y como quedó estipulado en el acuerdo firmado en 2005 entre el Gobierno de Indonesia y los grupos armados de oposición de Aceh²⁴. Dos de los ocho candidatos que se presentaron a estos comicios estaban vinculados al GAM. Estas dos candidaturas fueron una muestra de las tensiones existentes dentro del movimiento entre los líderes que permanecieron en el exilio en Suecia y los que estuvieron en la provincia durante el enfrentamiento armado. Los comicios, supervisados por una **misión de observación electoral** de la UE, se desarrollaron de manera pacífica. En cuanto a los resultados, el antiguo miembro del GAM, I. Yusuf, logró el 38% de los votos, muy por encima del 25% necesario para ser nombrado Gobernador en la primera vuelta. El segundo candidato más votado fue el aspirante apoyado tácitamente por la cúpula del GAM en el exilio, que recibió el 16,5% de los votos. La asistencia a la población afectada tanto por el tsunami como por el conflicto armado continuó siendo uno de los principales **retos pendientes**. Dos años después del tsunami, gran parte de la población afectada continuó viviendo en alojamientos temporales sin las condiciones mínimas de habitabilidad y se identificó que gran parte de las casas reconstruidas deberán ser derruidas por su baja calidad. Asimismo, surgieron controversias entre la población afectada por el tsunami y la afectada por el conflicto armado por las diferencias entre ambas en cuanto a la asistencia recibida, que deberán ser gestionadas con extrema precaución, en una provincia en la que el desempleo se calcula en más del 50%, una tasa que se incrementa entre los ex combatientes del GAM.

En **Nepal**, la firma del Acuerdo General de Paz el 21 de noviembre de 2006 entre los siete partidos políticos que forman el Gobierno de coalición y el grupo armado de oposición maoísta (CPN) señaló el inicio de un **nuevo proceso de rehabilitación posbélica**. Éste será liderado por Naciones Unidas tras haberlo solicitado tanto el Primer Ministro de Nepal, G.P. Koirala, como el líder del grupo armado de

²² Véase capítulo de desarme.

²³ Véase capítulo de conflictos armados.

²⁴ Anteriormente el Gobernador de Aceh era designado por Yakarta.

Rehabilitación posbélica | Alerta 2007

oposición maoísta CPN, Prachanda. El Secretario General de la ONU se comprometió a desplegar una misión técnica de evaluación que determinase las necesidades logísticas y de seguridad para diseñar una **misión política de Naciones Unidas** desde la fórmula de las operaciones integradas vigente en la actualidad en la organización. Entre las responsabilidades que asumirá esta futura misión están la **supervisión del alto el fuego** y el **desarme**, así como la asistencia técnica a la Comisión Electoral y la supervisión de las **elecciones** a la Asamblea Constituyente previstas para julio de 2007. Por último, según las estimaciones realizadas por el Secretariado de Paz, se necesitarán 24,28 millones de dólares para la reconstrucción de las infraestructuras. Alemania, Dinamarca y EEUU anunciaron su voluntad de contribuir económicamente al proceso de rehabilitación.

En **Tayikistán**, E. Rahmonov resultó nuevamente elegido, en unas **elecciones** en las que los partidos de oposición se negaron a participar por no considerarlas libres ni justas y que la comunidad internacional consideró faltas de pluralidad, por lo que ocupará la Presidencia durante siete años más²⁵. A lo largo del año el país alcanzó índices **macroeconómicos positivos** que favorecieron la atención de los inversores, así como de potencias como Rusia y EEUU, especialmente interesadas en su posición estratégica en Asia Central y en tenerlo como aliado contra el terrorismo. Sin embargo, frente a este desarrollo económico que podría considerarse positivo es necesario señalar el **empeoramiento de las condiciones sociales** en las que vive la población, y el creciente autoritarismo del régimen de E. Rahmonov, como demuestra la **represión** que continuaron sufriendo los **medios de comunicación** no afines al régimen y el acoso a las **fuerzas políticas opositoras**, que finalmente optaron por boicotear los comicios presidenciales. La estabilidad política lograda durante el régimen de E. Rahmonov favoreció el crecimiento económico, aunque éste podría revertirse de continuar el estado autoritario impuesto por el recién electo Presidente.

(En Tayikistán, el Presidente, E. Rahmonov, continuó ejerciendo un férreo control de las fuerzas políticas opositoras y los medios de comunicación no afines al régimen)

El estallido de violencia que se produjo en **Timor-Leste** a mediados de año condicionó el posterior desarrollo de los acontecimientos en la isla, provocando una **situación de fragilidad política, humanitaria y de seguridad**. A solicitud del Gobierno se constituyó una **Comisión Especial Independiente de Investigación** para determinar las causas y los responsables de los hechos que desencadenaron esta crisis. Según el informe final de esta Comisión, la fragilidad de las instituciones estatales y la falta de un Estado de Derecho sólido fueron las principales causas subyacentes de la crisis. Esta Comisión no posee capacidades punitivas y tan sólo identificó a personas sospechosas de haber participado en un acto criminal recomendando su procesamiento por las autoridades legales nacionales. El sistema judicial, según esta Comisión, debería ser reforzado para poder terminar con la **cultura de impunidad** instalada en el país. A esto probablemente haya contribuido el hecho de que los responsables de los crímenes señalados en los informes y comisiones independientes, que se han llevado a cabo hasta el momento en relación con las atrocidades cometidas en la isla, aún no han sido procesados ni encausados. Por otro lado, las **fuerzas internacionales** de Malasia, Australia, Nueva Zelanda y Portugal continuaron desplegadas a petición del Gobierno de X. Gusmao, asumiendo provisionalmente el mantenimiento de la ley y la seguridad pública hasta que se vuelva a constituir la **policía nacional**, que durante el próximo año experimentará un proceso de revisión y remodelación. El principal reto para el 2007 será la celebración de **elecciones presidenciales y parlamentarias**, las primeras desde la independencia para las que el Ejecutivo contará con el apoyo técnico y logístico de la UNMIT.

Europa

En **Bosnia y Herzegovina**, el **proceso de negociación** abierto con la UE para la entrada en el Acuerdo para la Estabilización y Asociación con Europa quedó **estancado** por la no aplicación por parte del Gobierno de las reformas a las que se había comprometido. Por tanto, los procesos de **reforma de la policía** y de los **medios de comunicación**, la aprobación en el Parlamento de las **reformas constitucionales** acordadas a lo largo del año y la entrega al TPIY de los **presuntos criminales de**

²⁵ E. Rahmonov ocupa la Presidencia de Tayikistán desde 1994, por lo que éste será su tercer mandato. Según los grupos de oposición, el recién elegido Presidente no debería por ley haberse presentado a un tercer mandato, ya que la Constitución tan sólo permite servir por dos mandatos consecutivos. E. Rahmonov justificó esta violación de la norma arguyendo que su primer mandato no puede ser contabilizado al haber tenido lugar bajo la anterior Constitución, antes de que ésta fuera reformada mediante referéndum en el 2003 para permitir a los Presidentes servir por dos mandatos en lugar de uno.

Rehabilitación posbélica | Alerta 2007

guerra, R. Karadzic y R. Mladic, seguirán siendo asignaturas pendientes para el 2007. El Consejo para la Implementación de la Paz (PIC, por sus siglas en inglés) anunció la posibilidad de que la figura del **Alto Representante**, así como los poderes con los que éste ha contado a lo largo de estos años, desaparezca en julio de 2007. Este hecho implicará que el nuevo Gobierno deberá asumir el liderazgo para la puesta en marcha de unas reformas que cuentan con la oposición del Parlamento de la R. Sprska y de la parte croata de la Federación de Bosnia y Herzegovina, como ha quedado patente durante el 2006. Por último, la OTAN aprobó la entrada del país en el **Partenariado para la Paz** de la organización, pese a no haber cumplido con el condicionante de atender a la solicitud del TPIY.

En **Kosovo (Serbia)**, a lo largo del año se celebraron varias conversaciones entre los representantes de Pristina y Belgrado sobre cuestiones diversas, como el proceso de descentralización, con el objetivo de alcanzar un acuerdo que permitiera la **determinación del estatus** de Kosovo, sin que se haya llegado a ninguna conclusión. Los representantes de ambas delegaciones dejaron claras sus posturas que distan mucho del consenso. Pese a ello, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió continuar trabajando en pro del logro de un acuerdo final y pospuso la presentación de la propuesta del Enviado Especial de la ONU para el estatus de Kosovo, M. Ahtissari, hasta después de la celebración de las elecciones parlamentarias serbias previstas para enero de 2007. La promulgación a finales de año de la **nueva Constitución serbia**, en la que se describe a esta provincia como una parte integrante de su territorio, causó cierta inestabilidad. Por último, la participación de los **serbios de Kosovo** en las instituciones políticas centrales siguió siendo mínima, dificultando el proceso de normalización política por el que aboga la comunidad internacional. En cuanto al **proceso de retorno de las minorías**, éste se mantuvo constante aunque la cantidad de personas que han retornado fue muy reducida. La falta de oportunidades económicas y de seguridad, así como la indefinición acerca del futuro estatus de Kosovo, fueron los principales motivos que coartaron el regreso. En cuanto a la **seguridad**, el norte de Kosovo se mantuvo estable aunque continuaron los enfrentamientos en Mitrovica. Por último, se creó la Inspección General de Policía de Kosovo, cuyos miembros iniciaron su proceso de entrenamiento con la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea.

En **Macedonia** el ritmo de aplicación de las **reformas** necesarias para entrar a formar parte de la UE²⁶ se redujo considerablemente a lo largo del año, de acuerdo con un informe publicado por la Comisión Europea²⁷. Según este informe, el país debería incrementar sus esfuerzos en la puesta en marcha de la reforma de la **policía y el sistema judicial**, así como la lucha contra el **crimen organizado** y la **corrupción**. Asimismo, la culminación del **proceso de descentralización** siguió siendo uno de los principales retos para la completa implementación del Acuerdo de Ohrid. En este sentido la decisión del Gobierno de reducir los impuestos podría influir negativamente en la capacidad de recaudación de las municipalidades perjudicando con ello el desempeño de su trabajo. Por último, el mandato de la **Agencia Europea para la Reconstrucción** (EAR), responsable de administrar los principales programas de asistencia de la UE en Serbia, Kosovo, Montenegro y Macedonia, se amplió hasta finales de 2008.

Oriente Medio

A lo largo del año la situación de violencia sectaria que se vivió en **Iraq** debería hacer que éste se analizara únicamente como conflicto armado. Sin embargo, las importantes inversiones procedentes de los fondos internacionales para proyectos de rehabilitación, así como para llevar a cabo el desarrollo de un proceso político, motivaron que este país continuara siendo analizado también desde el prisma de la rehabilitación posbélica. A modo de ejemplo, la segunda reunión del **Pacto Internacional para Iraq** celebrada en Kuwait a finales de octubre, donde el Gobierno solicitó 100.000 millones de dólares a los donantes para la **reconstrucción de infraestructuras** durante los próximos cinco años, momento en el que el Gobierno ha calculado que el sector del petróleo estará completamente rehabilitado. Sin embargo, los enfrentamientos armados impidieron la puesta en marcha de la mayoría de los proyectos de rehabilitación, y los que se iniciaron lo hicieron bajo condiciones estrictas de seguridad. Mientras tanto, la violencia provocó el desplazamiento interno de cerca de 50.000 personas²⁸, dando lugar a una **crisis humanitaria** para la que

²⁶ Macedonia y Croacia son los dos únicos países de los Balcanes reconocidos hasta ahora como candidatos a la integración en la UE.

²⁷ Comisión Europea: *The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report*, Bruselas, noviembre de 2006, <http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/reports_nov_2006_en.htm>.

²⁸ Se calcula que más de 500.000 personas han sido desplazadas de sus hogares desde la caída del régimen de S. Hussein.

Rehabilitación posbélica | Alerta 2007

no se han destinado fondos en la creencia de que la situación se estabilizaría, según el *Brookings Institute*. Los grupos armados shiíes y sunníes llevaron a cabo acciones para provocar el **desplazamiento forzoso de la población** perteneciente a grupos étnicos diferentes, iniciando un cambio demográfico y social en muchas de las ciudades y dificultando la posibilidad de llegar a formar un Estado multiétnico, principal objetivo de las fuerzas multinacionales desplegadas en el país. Por último, el año concluyó con la ejecución de S. Hussein en unas condiciones que contribuyeron a acrecentar el enfrentamiento entre las distintas facciones.

4.2. La Comisión para la Consolidación de la Paz

En este apartado se analizan los temas más destacados a lo largo del año, en un intento de enriquecer el debate sobre las posibilidades de la respuesta internacional. En esta ocasión es el proceso de formación de la Comisión de Consolidación de la Paz²⁹ el hecho más destacable por la influencia que este nuevo organismo de Naciones Unidas, así como su Oficina para la Construcción de la Paz, tendrán en los procesos de construcción de paz puestos en marcha por las Naciones Unidas.

A finales de 2005, la Asamblea General de la ONU y el Consejo de Seguridad aprobaron la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz con un objetivo, paliar la carencia identificada dentro de la organización de una estructura que diera una respuesta sistemática a las situaciones de posconflicto armado, tal y como señaló el ex Secretario General de la ONU, K. Annan, en el informe donde recogía una serie de propuestas destinadas a la reforma de la organización³⁰.

Los dos órganos principales de la ONU aprobaron de manera conjunta³¹ la formación de este organismo gubernamental compuesto por 31 miembros procedentes de: el Consejo de Seguridad (7), el Consejo Económico y Social (7), los países contribuyentes a los presupuestos de Naciones Unidas (5), los países contribuyentes de tropas y personal policial a las misiones de Naciones Unidas (5), y los grupos regionales y países que hayan pasado por un proceso de rehabilitación posbélica (7). La resolución también establecía la creación de una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, que dependerá directamente de la Secretaría y a cuyo cargo estará la ex Representante Especial del Secretario General para Burundi, C. McAskie, que presta apoyo a la Comisión para el diseño de estrategias coherentes de construcción de paz, la evaluación de la coordinación existente en el terreno de todos los esfuerzos de construcción de paz, la supervisión financiera de los procesos de rehabilitación y, además, para asegurarse de la continuidad de las fuentes de financiación, entre otras actividades clave para el desempeño de su misión.

Se decidió que la Comisión organizara su trabajo alrededor de países mediante comités, siendo Sierra Leona y Burundi los dos primeros países de los que este nuevo organismo se ocuparía. A lo largo del año ambos fueron designados para recibir aportaciones económicas procedentes del Fondo para la Consolidación de la Paz, creado durante el último trimestre de 2006 y al que se ha hecho referencia anteriormente en este capítulo.

El inicio de las actividades de la Comisión y su Oficina de Apoyo no ha sido tan inmediato como hubiera sido deseable, teniendo en cuenta todos los procesos de rehabilitación en marcha. Las actividades realizadas por la Comisión a lo largo del año, una sesión inaugural y dos reuniones de los comités que se ocupan de Sierra Leona y Burundi, respectivamente, no parecen cumplir con las expectativas creadas en el momento de su creación.

Una aplicación práctica de la Comisión: las misiones integradas

A lo largo del año 2006 se crearon dos misiones de construcción de paz bajo el nombre de **misión integrada**, lo que supone una voluntad de la organización de ejecutar en la práctica las propuestas que se vienen recogiendo en papel durante estos últimos años de reforma. Así, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió en agosto de 2005 la creación de la Oficina Integrada de Naciones Unidas en Sierra Leona

²⁹ El informe *Alerta 2006* ya hacía referencia al proceso de creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz, dado que este hecho se produjo a finales de 2005.

³⁰ Annan, K., *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* en: <<http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>>. Naciones Unidas, A/59/2005, Nueva York, 21 de marzo de 2005. (Pág. 35)

³¹ Véase S/RES/1645 de 20 de diciembre de 2005, <<http://www.un.org/spanish/docs/sc05/scr105.htm>>.

Rehabilitación posbélica | Alerta 2007

(UNIOSIL) para que empezara su mandato a partir del 1 de enero de 2007³². Asimismo, también a lo largo del año 2006, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la sustitución de la Misión de Naciones Unidas en Burundi, la ONUB, por una Misión Integrada de Naciones Unidas, la BINUB (por sus siglas en francés), que empezará a ser operativa en enero de 2007³³. Mientras el mandato de estas dos misiones hace referencia de manera específica al término misiones integradas, es necesario señalar que éstas no son las únicas que Naciones Unidas considera como tales, sino que también se denominan como tal la misión de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), o la MONUC en RD Congo, entre otras.

El origen de las misiones integradas puede encontrarse en las propuestas realizadas en el año 2000 en el Informe del Panel de Expertos sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas³⁴, más conocido como **Informe Brahimi**. En este informe se **proponía, como uno de los medios para remediar los graves problemas identificados en la planificación y apoyo operacional³⁵, el establecimiento de equipos de trabajo integrados** compuestos por personal de todos los programas y agencias de Naciones Unidas que intervienen en una misión de la organización en el terreno. El objetivo de estos equipos de trabajo integrados sería mejorar la planificación y coordinación de las diferentes actividades que se llevan a cabo en una misión, así como el apoyo que desde la sede se presta al terreno. Este sistema facilitaba una respuesta unificada que hasta el momento de la redacción de dicho informe se estaba produciendo de manera independiente. Desde el año 2000 este esquema de trabajo se ha aplicado en la misión de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), y ha servido para reconfigurar algunas de las misiones ya existentes, como la transición entre UNTAET y UNMISSET en Timor-Leste, entre otras. Estas nuevas **misiones integradas** serían una evolución de estos equipos de trabajo integrados propuestos por el Informe Brahimi.

Funcionamiento de las Misiones Integradas

En mayo de 2005 un **estudio independiente** realizado por una ampliación del Grupo para el Desarrollo de Naciones Unidas (UNDG/ECHA)³⁶ señalaba que este tipo de misiones se consideraban el marco de trabajo más adecuado para situaciones complejas donde se requiere una respuesta integrada de todo el sistema de Naciones Unidas. Según este estudio su éxito dependía de que desde un primer momento se contara con una **visión estratégica global del objetivo** a lograr con la misión y de los pasos necesarios para su logro. Esto es, tener claro desde un inicio cuál debe ser el papel de la comunidad internacional y cuáles son las responsabilidades de la sociedad y el Gobierno nacional. Posteriormente, a lo largo del año 2006, el hasta entonces Secretario General de la ONU respaldó las directrices señaladas para la planificación de este tipo de misiones integradas. Según éstas, una vez que se haya decidido establecer una misión integrada, el proceso de planificación de la misma deberá seguir **tres etapas diferenciadas**, contando cada una de ellas con recursos humanos, financieros y materiales específicos.

Cuadro 4.3. Etapas en la planificación de una misión integrada

1ª Etapa Planificación avanzada	<ul style="list-style-type: none"> * Planificación anticipada con el objetivo de desarrollar las opciones estratégicas necesarias para lograr un compromiso amplio de Naciones Unidas. * Planificación básica necesaria para desarrollar el concepto operacional.
2ª Etapa Planificación operacional	<ul style="list-style-type: none"> * Puesta en práctica del borrador del plan de la misión. * Traspaso de la responsabilidad al terreno.
3ª Etapa Revisión y Planificación de transición	<ul style="list-style-type: none"> * Revisión y puesta al día continua del plan de la misión siempre que sea necesario. * Reducción de las opciones de mantenimiento de la paz y transición.

Esta nueva dinámica impuesta por Naciones Unidas de misiones integradas ha planteado algunas controversias entre los actores, principalmente humanitarios, que intervienen en los procesos de rehabilitación donde se han desplegado este tipo de misiones. Los actores humanitarios ven en la

³² Véase S/RES/1620 de 31/08/05 en: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc05/scrl05.htm>>.

³³ Véase S/RES/1719 de 25/10/06 en: <http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions06.htm>.

³⁴ VVAA, "Informe del grupo sobre las operaciones de paz de Naciones Unidas", Asamblea General / Consejo de Seguridad, 21/08/00. A/55/305-S/2000/809.

³⁵ Ibid. Pag. 8.

³⁶ VVAA, *Report on integrated missions: practical perspectives and recommendations*, mayo de 2005, en <<http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Report%20on%20Integrated%20Missions%20May%202005%20Final.pdf>>.

Rehabilitación posbélica | Alerta 2007

integración de la respuesta internacional una amenaza a los principios básicos de su acción de neutralidad, imparcialidad e independencia, necesarios para llevar a cabo su labor de manera adecuada.

Una gran parte de las principales organizaciones humanitarias han manifestado su desacuerdo con este tipo de misiones integradas, señalando que, con el objetivo de facilitar la coordinación de la intervención, la ayuda no puede quedar supeditada a los intereses políticos concretos que una misión integrada pueda tener en un momento dado. Una vez más la respuesta internacional deberá amoldarse a cada caso según el contexto.

Esta discrepancia entre los actores internacionales que intervienen en un tercer país ha puesto nuevamente de manifiesto la importancia estratégica que tiene la coordinación para lograr el éxito de la respuesta internacional. Es necesario recalcar que la coordinación no tiene por qué implicar la pérdida de la capacidad de decisión o actuación, aunque sí entraña un esfuerzo más allá de la planificación estratégica propia de cada agencia.

El incremento de las capacidades económicas de las agencias, donantes y ONG que intervienen en situaciones de posconflicto armado, especialmente en los que ocupan las páginas de información de actualidad, ha proporcionado a estos actores la capacidad de intervenir de manera autónoma. La concienciación de estos actores acerca de la necesidad de rendir cuentas frente a la población afectada y sus donantes (privados o públicos) o los Parlamentos de los Gobiernos respectivos, en caso de que sea una intervención bilateral de un país, han impedido en muchas ocasiones, aunque no en todas, que la ayuda se pervierta. Sin embargo, la intervención internacional en terceros países no está dando los frutos esperados perpetuando en muchas ocasiones conflictos (latentes o no), situaciones de desprotección y abuso. Por ello es necesario dar un paso más allá y mejorar la coordinación de la respuesta internacional. Si bien las misiones integradas no son la solución más adecuada, por todas las implicaciones de renuncia a los principios humanitarios básicos que conllevan, sí es la idea de trabajar en equipo la mejor respuesta posible que de momento se vislumbra.

Un lugar privilegiado en ese equipo, que debería formar la comunidad de actores internacionales que intervienen en una situación determinada, debería ocuparlo la población afectada y las sociedades nacionales de los países donde se intervienen, dado que serán ellos los responsables de garantizar la sostenibilidad de los logros alcanzados una vez que la comunidad internacional se haya retirado. Un aspecto que aún no ha sido solucionado por la Comisión para la Consolidación de la Paz.