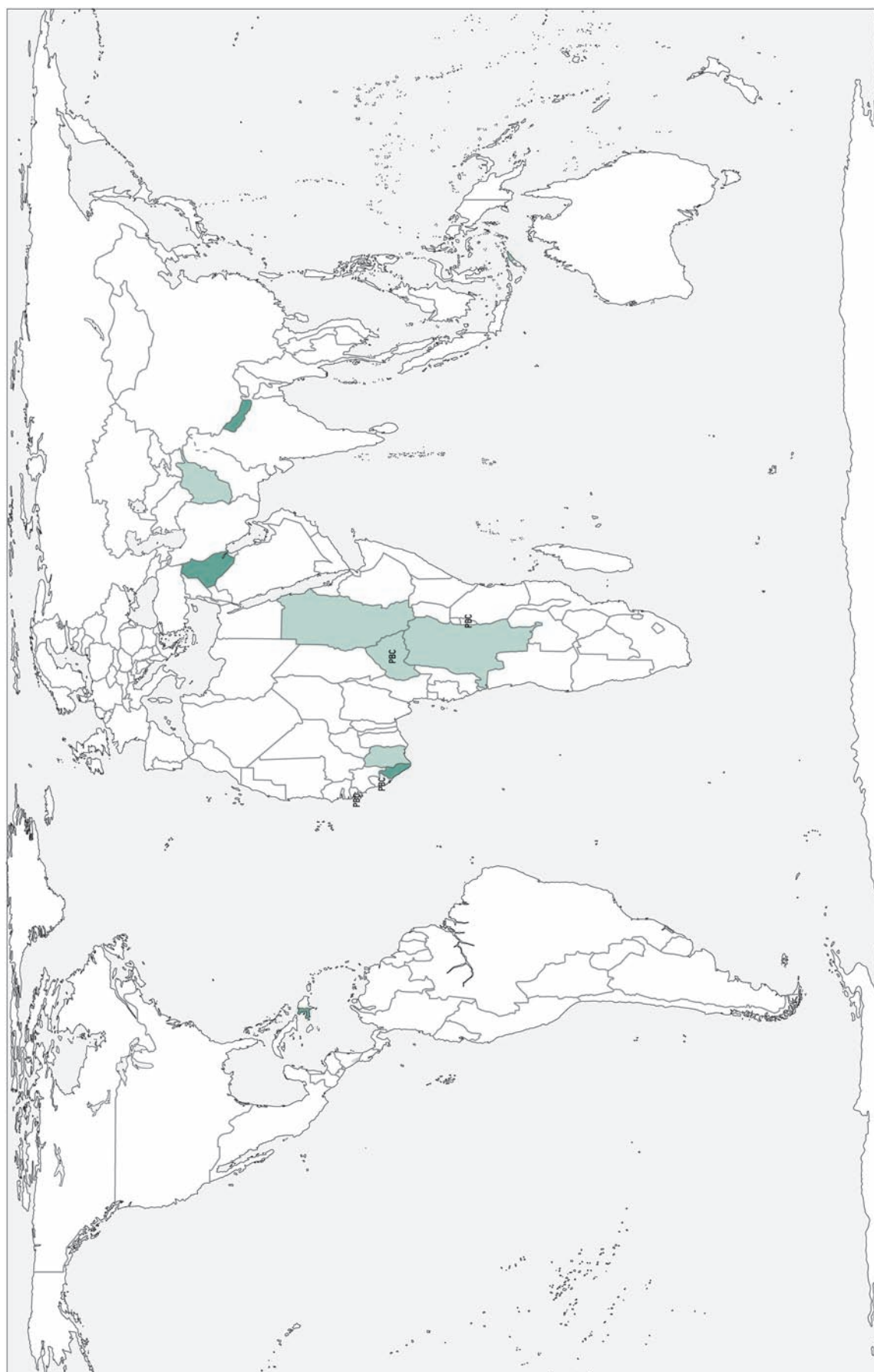




PBC Países en la Comisión de consolidación de la paz

Países con intervención completando la fase de respuesta inicial

Países con intervención en fase de respuesta inicial

4. Construcción de paz posbélica

- De los nueve procesos de construcción de paz posbélica, siete aún cuentan con presencia militar bajo el capítulo VII como consecuencia de los conflictos armados y tensiones aún existentes.
- Se inició un nuevo proceso en la R. Centroafricana, que además entró a formar parte de los países que están bajo la supervisión de la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas.
- La celebración de las elecciones en Côte d'Ivoire fue aplazada por quinta vez consecutiva. El progreso en la identificación y registro de votantes determinará el nuevo calendario electoral.
- Los Gobiernos de Iraq y EEUU firmaron el Acuerdo Bilateral Sobre el Estatuto de las Fuerzas que establece una fecha de salida para las tropas de combate estadounidenses, aunque no específica cuándo deberá dejar el país el resto del personal militar.

Este capítulo comienza con un breve análisis del concepto de la Construcción de Paz Posbélica (CPPB). En una segunda parte se reseñan los eventos más notables de la CPPB durante el año 2008 en los nueve contextos que el indicador n.º 4 señala en fase de respuesta inicial: Afganistán, Côte d'Ivoire, Liberia, Haití, Iraq, Nepal, R. Centroafricana, RD Congo y Sudán (Meridional). Por último, se describen las actividades de la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas (PBC, por sus siglas en inglés) en los cuatro países en los que actúa: Burundi, Guinea-Bissau, Sierra Leona y R. Centroafricana. El capítulo se complementa con un mapa al inicio y un anexo metodológico (Anexo IX).

4.1. Aproximación a la Construcción de Paz Posbélica

En el informe de 1992 titulado *Un programa de paz*, el secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, define la CPPB como “las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación de los conflictos”.¹ Las medidas propuestas son amplias e incluyen la desmilitarización, la promoción de los derechos humanos y de la participación política, los proyectos de desarrollo económico y social y otras que, de manera genérica, establezcan las condiciones para la recuperación y la reconciliación. Queda sobreentendido en éste y subsiguientes informes del organismo internacional que, salvo en contadas ocasiones, las medidas propuestas no pueden ser llevadas a cabo de manera puramente endógena. A pesar de la tendencia general a destacar la dimensión intraestatal de los conflictos armados, la CPPB se ha integrado, de manera más o menos explícita, dentro de la categoría de la intervención internacional.²

Marcado por el final de la Guerra Fría y los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el discurso que ha ido elaborando la comunidad internacional justifica ofrecer soluciones a nivel internacional a problemas de origen local.³ El eje principal lo constituye el concepto de “la responsabilidad de proteger”, estrechamente relacionado con el de “Estados fallidos”. Según este argumento, la comunidad internacional se impone a sí misma la obligación moral de intervenir en favor de una población cuando un Estado es incapaz de o no está dispuesto a cumplir con la responsabilidad de proteger a su población. Aunque no es el único objeto de este compromiso, los Estados emergentes de un conflicto bélico son vistos como el paradigma de administración incapaz de cubrir las necesidades de la población, desde la seguridad a los servicios sociales. Es decir, son Estados “frágiles”, “fallidos” o “colapsados”.⁴ Bajo esta lógica, la relación entre la presencia internacional y la capacidad de las instituciones nacionales debe reflejar el grado de progreso de la CPPB: si crece la capacidad local, se reduce la presencia. Un modelo de cronograma para la intervención establece las siguientes tres fases (nunca estrictamente consecutivas en la práctica):⁵

1. *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, restablecimiento de la paz, mantenimiento de la paz*, A/47/277 – S/24111 de 17 de junio de 1992, en <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/24111>>, para. 63. El término original en inglés es *post-conflict peace-building* y la traducción de Naciones Unidas, “consolidación de la paz después de los conflictos”. Se ha optado por la literal “construcción de paz posconflicto”, reemplazando “conflicto” por “bélico” aunque manteniendo el significado.
2. Además del anteriormente citado, véanse los informes del secretario general de la ONU *Suplemento de “Un programa de paz”*, A/50/60 – S/1995/1 de 25 de enero de 1995, en <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/1995/1>> y *Un programa de desarrollo*, A/48/935 del 6 de mayo de 1994, en <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/48/935>>, y el *Informe del Grupo de sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* (Informe Brahimi), A/55/305–S/2000/809 de 21 de agosto de 2000, en <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2000/809>>.
3. Se adopta la definición minimalista de “comunidad internacional” de la que a menudo hace uso Naciones Unidas, por la cual aquella se compone por los Estados miembros de su sistema y de otros organismos intergubernamentales. Una definición más amplia incluiría a ONG, otras instituciones de la sociedad civil internacional (religiosas, académicas, etc.) y al sector privado (véase, por ejemplo, el monográfico “What is the International Community?” de *Foreign Policy*, n.º 132, septiembre/octubre de 2002).
4. *The Responsibility to Protect*, ICISS, 2001, en <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>; Rotberg, R.I. (ed.) *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press, Oxford, 2004.
5. Center for Strategic and International Studies, *Post-conflict Reconstruction Task Framework*. CSIS / AUSA, Washington, 2002.

Tabla 4.1. **Ranking y situación en el Índice de Estados Fallidos**

a. Países con intervención en respuesta inicial		
Sudán	2º	Crítica
Iraq	5º	
RD Congo	6º	
Afganistán	7º	
Côte d'Ivoire	8º	
R. Centroafricana	10º	
Haití	14º	En peligro
Nepal	23º	
Liberia	34º	
b. Países en la PBC		
R. Centroafricana	10º	Crítica
Burundi	24º	En peligro
Sierra Leona	31º	
Guinea-Bissau	32º	

Foreign Policy clasifica a los 60 países menos estables en tres grupos de 20: en situación "crítica", "en peligro" y "fronteriza".
Fuente: *The Failed States Index 2008*, Foreign Policy / The Fund for Peace, 2009.

Respuesta inicial: Busca la estabilización, crear un entorno seguro. Se da mayor presencia y liderazgo internacional.
Transformación: Se desarrollan instituciones locales legítimas y estables. Comienza la transferencia de responsabilidades a los organismos nacionales.
Apoyo a la sostenibilidad: Consolidación de las capacidades nacionales, funciones de acompañamiento y asesoramiento de la comunidad internacional.

Fijados estos supuestos generales, la comunidad internacional ofrece una fórmula o "receta" para la CPPB que refleja el consenso existente sobre la superioridad de determinadas instituciones para lograr la estabilidad a largo plazo. Destacan prominentemente entre otras: el Estado nación, la economía de mercado, la democracia liberal y los derechos humanos. Ese consenso constituye la llamada doctrina de la paz liberal.⁶

A nivel general, gran parte del discurso de la CPPB se sostiene sobre ciertas premisas simplificadoras o conservadoras referentes a los procesos sociales e históricos. Por ejemplo, se etiquetan nítidamente determinadas situaciones como pos-bélicas o pos-conflicto (definiendo de manera implícita "guerra", "conflicto" y "paz"). Asimismo, este discurso tiende a hacer uso de una concepción disfuncional de los conflictos armados considerándolos períodos de completo colapso y descomposición social. De esta noción se puede inferir,

por ejemplo, que el objetivo en la posguerra debe ser el retorno a la estabilidad y "normalidad" pre-crisis. Esto se manifiesta en el lenguaje de la CPPB, cargado de términos como re-construcción, re-habilitación, re-conciliación, re-asentamiento o re-integración. O bien, puede entenderse que la destrucción de las estructuras sociales proporciona una hoja en blanco o *tabula rasa* que permite, con cierta ingeniería social, el establecimiento de instituciones radicalmente nuevas (a pesar de lo cual se seguirá hablando de "reconstrucción").

Tabla 4.2. **CPPB y situación de conflictividad**

a. Países con intervención en respuesta inicial	
Afganistán	Conflicto armado
Iraq	Conflicto armado
R. Centroafricana	Conflicto armado
RD Congo	Tensión, Conflicto armado regional en el este
Sudán	Tensión, Conflicto armado regional en Darfur
Côte d'Ivoire	Tensión
Haití	Tensión
Nepal	Tensión regional en Terai
Liberia	Tensión internacional (subregión Río Mano)
b. Países en la PBC	
R. Centroafricana	Conflicto armado
Burundi	Tensión
Guinea-Bissau	Tensión
Sierra Leona	Tensión internacional (subregión Río Mano)

Fuente: capítulos 1 (Conflictos armados), 2 (Tensiones) y 3 (Procesos de paz).

En su conjunto, estas posturas ignoran las continuidades que se dan entre los períodos "bélicos" y "posbélicos", así como las transformaciones constructivas y duraderas que pueden producirse durante una guerra. Sobre todo, tienen serias implicaciones políticas y consecuencias prácticas, ya que crean determinados espacios de actuación o inhibición para la comunidad internacional. Éstas pasarán inadvertidas si se acepta el discurso de la CPPB de manera acrítica.

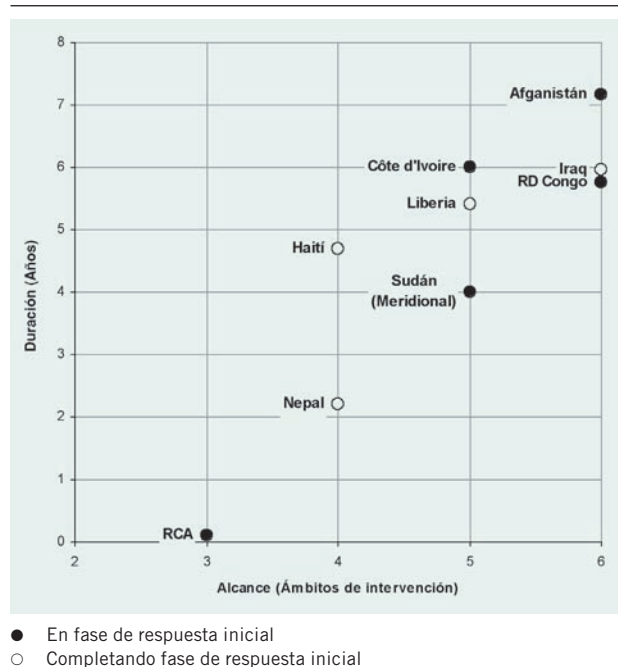
4.2. Respuesta inicial: evolución en 2008

El presente apartado explora la implicación de la comunidad internacional en diversos contextos posbélicos con objetivos formales de construcción de paz, centrándose en la fase de respuesta inicial, durante la cual la intervención pretende desempeñar un papel decisivo.

6. Véase, por ejemplo, Paris, R. "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism", en *International Security*, 22:2, 1997, pp. 54-89; Richmond, O.P. "The Problem of Peace: Understanding the 'Liberal Peace'", en *Conflict, Security & Development*, 6:3, octubre de 2006, pp. 291-314; Heathershaw, J. "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses", en *Millenium – Journal of International Studies*, 36:3, mayo de 2008, pp. 597-621.

rio y considera su propia presencia imprescindible. Para ello, el apartado se apoya en el indicador n.º 4, compuesto por un reducido número de variables que denotan su **alcance** desde que dio inicio (los diferentes ámbitos en los que participa) y el **progreso** que muestra en 2008 (el desarrollo de las actividades puestas en marcha), reflejando así el grado de implicación y el potencial transformador de la intervención. La metodología y los datos con los que se construye este indicador están descritos en detalle en el Anexo IX.

Gráfico 4.1. Alcance, duración y progreso de la respuesta inicial de CPPB



El gráfico 4.1 representa cuál es la situación relativa de las intervenciones en respuesta inicial. Es una imagen que debe entenderse sólo como una aproximación a la complejidad de la CPPB. No obstante, es útil como método heurístico para plantear algunas ideas tentativas. El eje de abscisas señala un menor o mayor alcance de la intervención en función del número de ámbitos liderados por la comunidad internacional. En el eje de ordenadas se observan los años transcurridos desde el inicio de la intervención de CPPB.

Los puntos blancos identifican aquellos procesos que prácticamente han finalizado las actividades propias de la respuesta inicial consideradas por el indicador n.º 4. Éstos son Haití, Iraq, Liberia y Nepal, donde el 75% o más de las actividades en las que se ha implicado la comunidad internacional han pasado a ser de transición. En números absolutos, en todos ellos se trata de tan sólo una actividad la que sigue en un estadio preliminar.

El gráfico muestra tres contextos —Afganistán, Iraq y RD Congo— donde el alcance de la intervención

adquiere su magnitud máxima. Pero mientras que en Iraq la única razón por la que la intervención sigue considerándose en esta fase es la cuestión de los refugiados y desplazados, en Afganistán el carácter preliminar de la CPPB es más acusado: tras siete años, la misión militar se ha ampliado, el proceso de Disolución de los Grupos Armados Ilegales (DIAG) sigue abierto y la comunidad internacional continúa liderando los planes de desarrollo económico. El gráfico no refleja, sin embargo, las abundantes ambigüedades de estas operaciones de CPPB. Por ejemplo, en Iraq tan sólo ha sido después de seis años que el mandato de la misión militar se ha dado por finalizado, el problema de refugiados y desplazados se dio *después* del inicio de la intervención y es materia de discusión si la disolución del antiguo sector de seguridad representa un caso de desmovilización espontánea o si provocó, de hecho, un rearme.

Nepal destaca tanto por mostrar un menor alcance de la intervención (exhibe un mayor liderazgo nacional) como por la comparativa celeridad con que la respuesta inicial se está viendo completada. De hecho, en un año y medio la comunidad internacional ya había concluido las tareas asumidas, circunscritas a la supervisión de la gestión de ex combatientes y de las elecciones, al diseño de la estrategia de cooperación y a la asistencia a desplazados internos. Se ha alargado, no obstante, el compromiso de los observadores militares en el estancado proceso de acantonamiento del PLA, dependiente de otras labores que se están llevando a cabo de manera endógena, como la reforma constitucional. Contrasta el caso del país asiático con el de Côte d'Ivoire, en el que en 2008 ninguno de los cinco ámbitos de intervención había tomado carácter de transformación y cuya respuesta inicial está superando los seis años. Tanto el proceso electoral como el ámbito de la seguridad dan muestras de anquilosamiento y ni siquiera se ha dado el primer paso de celebrar una conferencia de donantes, aunque en enero de 2009 se publicó un plan de desarrollo.

Se incluye la CPPB en la R. Centroafricana (RCA) pese a que el proceso de Diálogo Político Inclusivo tuvo lugar en diciembre de 2008, dado que la PBC y la BONUCA ya han definido ciertas áreas de intervención. El plan estratégico de la PBC será presentado en febrero de 2009 y se centrará “en un número limitado de prioridades”. Teniendo en cuenta las declaraciones de intenciones y los primeros proyectos aprobados por la PBC, ya se pueden detectar varias de las actividades incluidas por el indicador n.º 4: desarme y desmovilización de combatientes, proceso electoral y asistencia a los refugiados y desplazados.⁷

A continuación se recogen los hechos más destacados en cada uno de los ámbitos de la fase de respuesta inicial de la intervención internacional en contextos posbélicos durante el 2008.⁸

7. *United Nations Peacebuilding Fund Bulletin*, n.º 5, enero de 2009; *La situación en la República Centroafricana*, 6027ª sesión del Consejo de Seguridad, S/PV.6027, 2 de diciembre de 2008, en <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/PV.6027>>.

8. A lo largo de 2008 no se llevó en el ámbito de la reforma constitucional ninguna actividad de las recogidas por el indicador n.º 4.

a) Seguridad

Durante la fase inicial el restablecimiento de la seguridad es un aspecto clave, dado que la posibilidad de un retorno a la violencia permanece mucho tiempo después de haberse firmado la paz. Las actividades dentro del ámbito de la seguridad tienen por objetivo la protección de la población y la desmilitarización de la sociedad.

Misiones militares

Misiones militares activas en 2008

Iraq	MNF-I	Concluida 31/12/08 (Res. 1790)
Côte d'Ivoire	ONUCI	Ampliada 31/01/09 (Res. 1826)
Sudán	UNMIS	Ampliada 30/04/09 (Res. 1812)
Liberia	UNMIL	Ampliada 30/09/09 (Res. 1836)
Haití	MINUSTAH	Ampliada 05/10/09 (Res. 1840)
Afganistán	ISAF	Ampliada 13/10/09 (Res. 1833)
RD Congo	MONUC	Ampliada 31/12/09 (Res. 1856)

A lo largo de 2008 los enfrentamientos armados, las tensiones y las crisis latentes en cinco de los nueve casos en fase de respuesta inicial obligaron a la ampliación del mandato de las misiones militares de Naciones Unidas presentes en estos países. El Consejo de Seguridad también renovó el mandato de las tropas internacionales de la OTAN en Afganistán (ISAF) que acompañan a la misión política de Naciones Unidas (UNAMA) en las tareas de construcción de paz. A finales de año concluía el mandato del Consejo de Seguridad sobre las fuerzas multinacionales desplegadas en Iraq (MNF-I), que a partir de 2009 continuarán presentes en el país pero a través de un acuerdo bilateral entre el Gobierno de EEUU y el iraquí.

La ONUCI continuará por un tiempo más en **Côte d'Ivoire** al no haberse finalizado algunas actividades claves de esta primera fase, como son la gestión de los ex combatientes, el desarme y la celebración de elecciones y por considerar que la situación de seguridad aún es inestable tal y como demostraron los brotes de violencia ocurridos a lo largo del año.⁹

La UNMIL llevó a cabo una reducción de tropas mayor que la sugerida por el secretario general. No obstante, el hecho de que la comunidad internacional siga considerando a **Liberia** en una situación de fragilidad explica que, si bien se redujo el personal militar en 1.460 efectivos, se incrementó el componente policial en 240.¹⁰ La alta tasa de desempleo, especialmente entre la gente joven, los problemas vinculados con la reintegración de los ex combatientes y la explotación ilegal de los recursos naturales fueron las principales causas de inseguri-

dad identificadas, consideradas lo suficientemente serias para que la misión permanezca bajo el Capítulo VII de la carta de las Naciones Unidas. En el caso de UNMIS, en **Sudán (Meridional)**, el secretario general de la ONU recomendó al Consejo de Seguridad la ampliación del contingente de tropas en 600 efectivos para desplegarlos en las zonas fronterizas potencialmente conflictivas tras las violaciones del alto el fuego que se produjeron en Abyei durante todo el año.¹¹

Por último, la intervención en **Iraq** dio un paso más hacia la fase de transformación tras la conclusión del mandato de las fuerzas multinacionales en Iraq (MNF-I) legitimadas por la resolución 1790 del Consejo de Seguridad. A partir del mes de enero de 2009 las MNF-I dependerán del Acuerdo Bilateral Sobre el Estatuto de las Fuerzas (SOFA) firmado entre los Gobiernos de Iraq y EEUU y aprobado por el Parlamento iraquí el 27 de noviembre de 2008. Con la aprobación del SOFA, el Gobierno iraquí asumió la responsabilidad de la seguridad y, de acuerdo con las cláusulas estipuladas en el mismo, podrá supervisar las actuaciones de las tropas estadounidenses desplegadas en su territorio. Además se establece una fecha para la retirada de las tropas de EEUU, que deberá producirse antes de diciembre de 2011, aunque sólo hace referencia a las tropas de com-

bate y no al resto de militares. El resto de tropas internacionales desplegadas en territorio iraquí se dispusieron también a realizar acuerdos con el Gobierno sobre su permanencia. Por su parte, la misión política de Naciones Unidas (bajo la protección de las MNF-I hasta el 31 de diciembre de 2008) deberá buscar un nuevo acuerdo de seguridad con las tropas estadounidenses.

El secretario general de la ONU recomendó la ampliación del contingente de tropas en el sur de Sudán

Gestión de armas y ex combatientes

Gestión de armas y ex combatientes durante 2008

Afganistán	Desmovilización parcial
Côte d'Ivoire	Iniciado el acantonamiento de las Fuerzas Armadas y desmovilización parcial de las Forces Nouvelles
Nepal	Estancado en el acantonamiento de los ex combatientes
R. Centroafricana	Previsto en el acuerdo de paz
RD Congo	Desmovilización parcial
Sudán (Meridional)	Integración parcial de milicias y desmovilización parcial de menores soldados

Se recogen los procesos de desarme y desmovilización o reinserción militar de ex combatientes abiertos durante 2008. La finalización de éstos marca la eliminación de una amenaza inminente de la seguridad y establece las condiciones para iniciar su reintegración y el proceso de reforma del sector de la seguridad.¹²

9. Véase el capítulo 2 (Tensiones).

10. Para ver la cifra exacta del personal militar y policial desplegado véase el anexo II.

11. S/2008/485 de 23 de julio de 2008, en <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2008/485>>. Para más información sobre los enfrentamientos véase el capítulo 2 (Tensiones).

12. Para más información sobre los casos de desarme y desmovilización véase el capítulo 6 (Desarme).

Más de 19.000 ex combatientes maoístas en **Nepal** permanecen acantonados desde 2006. La decisión sobre el destino final de los ex combatientes maoístas y el Ejército nepalí se retrasó durante el 2008 por la celebración de elecciones a la Asamblea Constituyente y la tardanza en designar la composición del comité especial que determinará el futuro de dichos efectivos. Se prevén posibles controversias como consecuencia de las diferentes visiones acerca del futuro de los ex combatientes maoístas expresadas por algunos de los miembros designados para dicho comité, lo que podría redundar en una extensión del mandato de la misión de Naciones Unidas. El primer ministro, Pushpa Kamal Dahal, alias “Prachanda”, expresó su interés en que la UNMIN coordine el apoyo internacional a este proceso.

Los donantes en Afganistán siguieron manteniendo el control de los fondos al margen del Ejecutivo afgano

Los Gobiernos de **Afganistán** y EEUU presentaron en diciembre una propuesta para reclutar y armar a milicias locales para luchar contra las milicias talibán. Es necesario recordar que el Gobierno de Japón ha invertido cientos de millones de dólares para desarmar a los grupos armados ilegales, motivo por el que esta propuesta fue rechazada por el Parlamento afgano. Finalmente fue aceptada por el presidente Hamid Karzai.

b) Desarrollo socioeconómico

En este ámbito, la acción humanitaria y la rehabilitación conviven estrechamente.¹³ Este ámbito se centra fundamentalmente en la facilitación del retorno y reasentamiento de las personas refugiadas y desplazadas, la seguridad alimentaria, la reconstrucción de viviendas e infraestructuras, así como servicios de asistencia médica y social. Para el desarrollo de estas actividades hace falta una importante aportación económica por parte de la comunidad internacional.

Conferencias de donantes y planes de desarrollo

Se consideran las conferencias internacionales de donantes organizadas por Naciones Unidas en colaboración con el Banco Mundial donde se presenten las primeras evaluaciones de necesidades para la CPPB. En estas conferencias los donantes muestran su apoyo a través de compromisos económicos. Los planes de desarrollo elaborados posteriormente en colaboración con el Gobierno local asignan el destino de los fondos desembolsados por los donantes.

Durante 2008, **Côte d’Ivoire** siguió sin contar con el respaldo global de una conferencia de donantes, si bien continuó recibiendo fondos a través de donantes bilaterales o instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Interna-

cional. No obstante, y como resultado de la firma en 2007 del Acuerdo de Ouagadougou, el Gobierno y Naciones Unidas llevaron a cabo una ronda de consultas para la elaboración del primer Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP) para el país.

El intercambio entre el Ejecutivo y la comunidad internacional dio como resultado la inclusión en el documento de la consolidación de la paz como un área prioritaria. En apoyo a los objetivos señalados en el PRSP, el secretario general de la ONU sugirió al Fondo para la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas (PBF) que incluyera a Côte d’Ivoire entre los países que reciben fondos a través de este mecanismo de la PBC. A mediados de junio de 2008, el PBF asignó cinco millones de dólares para catalizar el proceso de paz en el país, principalmente a través de la reintegración de antiguos combatientes y la facilitación del diálogo político.

A pesar de haberse celebrado diversas conferencias de donantes y elaborado distintos planes de desarrollo, la gestión de los fondos de **Afganistán** continuó estando casi exclusivamente en manos de la comunidad internacional. Esto no sólo ha evitado que se haya llevado a cabo la apropiación local de esta responsabilidad, sino que se ha provocado una reducción de los fondos destinados al país, ya que las organizaciones internacionales de cooperación han gastado una gran parte de los fondos en seguridad y consultores externos. En un intento de dar respuesta a este problema, el Gobierno afgano presentó su plan nacional de desarrollo, la denominada Estrategia para el Desarrollo Nacional de Afganistán 2008-2013 (ANDS) en la conferencia de donantes celebrada en París el 12 de junio de 2008. Los donantes anunciaron el compromiso de aportar 21.000 millones de dólares para nuevos proyectos de ayuda pero siguieron manteniendo el control de dichos fondos al margen del Ejecutivo afgano. Según el informe elaborado para el Órgano de Coordinación Institucional para el Socorro del Afganistán (ACBAR), se estima que el dinero invertido directamente en Afganistán es menor del 20% destinado.¹⁴

Población refugiada y desplazada

Se considera que el inicio de un retorno masivo de la población refugiada y desplazada con apoyo de organismos internacionales supondría una mejora relativa de la situación de seguridad y las condiciones socioeconómicas y, además, evidencia la necesidad de poner en marcha actividades más a largo plazo como pueden ser la construcción de vías de comunicación y transporte, la provisión de servicios de salud y educación o incluso oportunidades de empleo.¹⁵ El retorno masivo de la población refugiada y/o desplazada interna no se produjo aún en Iraq, Côte d’Ivoire y R. Centrafricana.

13. Los aspectos vinculados con la asistencia de emergencia y el restablecimiento de los servicios básicos a la población se recogen en el capítulo 5 (Crisis humanitarias).

14. Waldman, M., *Falling Short*, ACBAR, Kabul, 2008, en <[http://www.acbar.org/ACBAR Publications/ACBAR Aid Effectiveness \(25 Mar 08\).pdf](http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20(25%20Mar%2008).pdf)>; Torabi, Y., *Afghanistan: Bringing Accountability Back In. From Subjects of Aid to Citizens of the State*, Integrity Watch Afghanistan, Kabul, 2008, en <<http://www.iwaweb.org/BringingAccountabilityBackIn.pdf>>; *Afghanistan National Development Strategy 1387 – 1391 (2008 – 2013) A Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction*, Afghanistan National Development Strategy Secretariat, Kabul, 2008, en <[http://www.and.s.gov.af/ands/final_ands/src/final/Afghanistan National Development Strategy_eng.pdf](http://www.and.s.gov.af/ands/final_ands/src/final/Afghanistan%20National%20Development%20Strategy_eng.pdf)>.

15. Para más información véase el capítulo 5 (Crisis humanitarias).

Según el ACNUR, **Iraq** continuó siendo un contexto inseguro para el retorno de la población refugiada.¹⁶ A pesar de ello, el Gobierno del Reino Unido, segundo mayor contribuyente de tropas para Iraq después de EEUU, inició durante el 2008 el proceso de expulsión de los 1.400 ciudadanos iraquíes que se encontraban en su territorio con anterioridad a 2005. Éstos, a quienes el Ejecutivo británico negó en su día el estatus de refugiado aunque les ofreció apoyo como “casos difíciles”, deberán regresar a su país de origen de manera forzada tras haber firmado una cláusula por la que eximen a las autoridades que les expulsan de cualquier responsabilidad si algo les ocurriera.

El ACNUR llevó a cabo un programa de repatriación y reintegración de un grupo de **población marfileña refugiada** en Guinea y Liberia y un programa de asistencia a la población desplazada en el centro urbano de Abidjan. El reasentamiento de desplazados internos generó focos de violencia en el oeste de Côte d'Ivoire. Diversas organizaciones centraron sus esfuerzos durante el año en facilitar el retorno a las comunidades de origen con actividades de mediación. En el caso de **R. Centroafricana**, a lo largo del año se puso en marcha una campaña de apoyo para las personas desplazadas internas, que se calculan en 198.000. La campaña organizada por la comunidad internacional con participación de población desplazada interna tenía por objetivo informar a las autoridades nacionales y locales y a los grupos armados sobre los derechos de la población desplazada y generar el apoyo de la comunidad internacional para la puesta en marcha de programas de protección y ayuda a este colectivo.

c) Participación y Estado de derecho

Este ámbito engloba la democratización, el establecimiento de garantías constitucionales y un marco de referencia para los derechos humanos, así como el fomento del buen gobierno y el fortalecimiento institucional.

Procesos electorales

Procesos electorales en 2008

Nepal	Elecciones Asamblea Constituyente	10/04/08
Côte d'Ivoire	Elecciones presidenciales	30/11/08 (Pospuestas)
Sudán	Elecciones generales	09/07/09
R. Centroafricana	Elecciones generales	2010

Nepal celebró finalmente las elecciones para la Asamblea Constituyente, que asumirá también las labores

parlamentarias durante el tiempo que dure la redacción de la Constitución, proceso que se prevé durará entre tres y seis años. Los comicios dieron el triunfo al CPN(M), siendo nombrado primer ministro el líder maoísta Pushpa Kamal Dahal. Durante las primeras sesiones, la nueva Cámara aprobó con abrumadora mayoría la abolición de la monarquía, por lo que Nepal se constituyó oficialmente en una República Federal Democrática.

El otro proceso electoral previsto para 2008, las elecciones presidenciales en **Côte d'Ivoire**, fue retrasado por quinta vez consecutiva. El Gobierno adujo problemas de logística y carencias financieras. El Consejo de Seguridad, sin embargo, solicitó al Comité de Sanciones de Naciones Unidas que preparase una lista con los nombres de las personas que pudieran estar obstruyendo el proceso electoral. Mientras tanto, se espera que la Comisión Electoral Independiente elabore un nuevo calendario electoral en función del avance de la identificación y el registro de los votantes, que debería completarse a finales de enero de 2009.

El censo es un elemento clave del Acuerdo General de Paz firmado entre el sur y el norte de **Sudán**, ya que determinará la proporción de los puestos asignados en el Gobierno para Sudán Meridional después de las elecciones nacionales.¹⁷ El Gobierno llevó a cabo entre el 22 de abril y el 5 de mayo la recogida de datos para el censo nacional. Durante el mes de noviembre se designó a los nueve miembros que componen la Comisión Electoral Nacional. En los meses que restan para la fecha de la celebración de las elecciones, previstas para el 9 de julio de 2009, habría que finalizar el registro de votantes, revisar la legislación electoral para que se adecúe a la Constitución provisional, realizar programas educativos para votantes y definir las fronteras de las circunscripciones —para lo que se necesita el censo—, y la demarcación de la frontera entre el norte y el sur, que también continúa pendiente. La celebración de las elecciones también puede verse afectada por la inestabilidad en la región de Abyei y Kordofán Meridional.¹⁸

Por último, señalar la propuesta de celebración de elecciones durante 2010 recogida en el acuerdo firmado entre el Gobierno de la **R. Centroafricana** y la insurgencia, que resultó respaldada durante la celebración del Diálogo Político Inclusivo en diciembre de 2008.¹⁹

4.3. Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas

Durante un proceso de CPPB los actores internacionales que intervienen superan en número a los que participaron durante el proceso de negociaciones. Se da una

16. *Addendum to UNHCR's August 2007 Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylum-seekers*, ACNUR, Ginebra, 2007, en <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4766a69d2.pdf>>.

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

18. Véase el capítulo 2 (Tensiones).

19. Véase el capítulo 3 (Procesos de paz).

Tabla 4.3. Países en la PBC

	Fecha del acuerdo de paz	Fecha de entrada en la PBC	Fase de CPPB
Sierra Leona	2 de mayo de 2001	23 de junio de 2006	Transformación
Burundi	16 de noviembre de 2003 ²⁰	23 de junio de 2006	
Guinea-Bissau	2 de noviembre de 1998	19 de diciembre de 2007	
R. Centroafricana	21 de junio de 2008 ²¹	12 de junio de 2008	Respuesta inicial

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 ello, la coordinación estratégica de todos los implicados es un reto de creciente relevancia en la CPPB. La Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas (PBC) es el organismo designado para coordinar la intervención internacional y asegurar el compromiso sostenible de los donantes. Por el momento, la PBC se ocupa de los procesos de construcción de paz puestos en marcha en cuatro países. En este epígrafe se recoge la evolución en 2008 del trabajo de la PBC.

Durante el año, destacó la solicitud del Consejo de Seguridad de la ONU al secretario general para el establecimiento de una Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en **Sierra Leona** (UNIPSIL) en sustitución de la UNIOSIL. El Consejo de Seguridad dispuso que UNIPSIL colaborará con el Gobierno para identificar posibles conflictos y tensiones, supervisar y promover el respeto por los derechos humanos, las instituciones democráticas y el Estado de derecho, consolidar las reformas de buen gobierno, apoyar los esfuerzos de descentralización que se están llevando a cabo en el país y la revisión de la Constitución de 1991.²²

En **Burundi**, el acuerdo alcanzado entre el Gobierno burundés y el PALIPEHUTU-FNL en junio se consideró como un refuerzo para la construcción de paz en el país.²³ Los retos principales identificados por el Ejecutivo burundés y la PBC son las reformas pendientes del sector de la seguridad y la justicia, la cuestión de la propiedad de la tierra, la integración política de los miembros del PALIPEHUTU-FNL y el desarme de estos ex combatientes.²⁴ El Gobierno inició durante el año el acantonamiento de los miembros de las FNL con el

apoyo técnico de Naciones Unidas.²⁵ Con el objetivo de tratar de dar respuesta a algunos de los problemas identificados, la Comisión llevó a cabo un encuentro para debatir posibles soluciones duraderas a la cuestión de la propiedad de la tierra, uno de los asuntos que más está afectando el proceso de retorno en Burundi y la situación de seguridad.

La consecución del Pacto Político de Estabilidad Nacional y el Acuerdo de Estabilidad entre el Gobierno y el Parlamento de **Guinea-Bissau** permitió la redacción de un Marco Estratégico para la Construcción de Paz en coordinación con la Oficina de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz.²⁶

En dicho marco se estableció la necesidad de celebrar elecciones, medidas para reactivar la economía, el fortalecimiento del sector de la justicia y el Estado de derecho, entre otros, como los principales objetivos para lograr la construcción de paz en el país. El 16 de noviembre se celebraron las elecciones legislativas con una participación de cerca del 80% del electorado, según los observadores internacionales.

La Comisión incluyó a la **R. Centroafricana** en su agenda de países en junio de 2008. El Comité Ejecutivo del Fondo para la Consolidación de la Paz lo respaldó con la asignación de 5,7 millones de dólares para 11 proyectos relacionados con la desmovilización y reintegración de menores soldados, proyectos dirigidos por mujeres para el fortalecimiento de comunidades, proyectos comunitarios de seguridad alimentaria, un programa de apoyo a la reconciliación entre el norte y el oeste del país, y diversos programas de apoyo al buen gobierno. Se espera que la firma del Diálogo Político Inclusivo lograda durante diciembre de 2008 facilite el trabajo de la Comisión en la redacción de una estrategia para la construcción de paz en este país.

20. Se toma como referencia el acuerdo firmado entre el GNT y el grupo armado de oposición CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza. Para más información véase, Royo, J. M., *Burundi: retos y perspectivas de construcción de paz*, Escuela de Cultura de Paz, Bellaterra, mayo 2006, p. 9, en <<http://www.escolapau.org/img/programas/alerta/articulos/06articulo030.pdf>>.

21. Véase el capítulo 1 (Conflictos armados) y 3 (Procesos de paz).

22. S/RES/1829 de 4 de agosto de 2008, en <[http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1829\(2008\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1829(2008))>.

23. Véase el capítulo 3 (Procesos de paz).

24. PBC/2/BDI/10 de 9 de Julio de 2008, en <<http://www.un.org/peace/peacebuilding/pbc-countrymtgs.shtml>>.

25. *Security Sector Reform and Small Arms Joint Programme*, Gobierno de Burundi / BINUB / UNICEF / UNDP, Bujumbura, 2008, en <<http://binub.turretdev.com/en/images/articles/SSR1.pdf>>.

26. PBC/3/GNB/L.1 de 1 de agosto de 2008, en <http://www.peacebuildingcommission.org/files/uploads/Strategic Framework_31 Jul 2008.pdf>.