



Rehabilitación posbélica y acompañamiento internacional

- ❑ La campaña electoral en Nepal estuvo caracterizada por los actos de violencia y los enfrentamientos entre los contendientes políticos, con el resultado de varias muertes.
- ❑ La ISAF señaló una mejora de las capacidades del nuevo ejército de Afganistán para intervenir en las operaciones contra las milicias talibán.
- ❑ El Consejo de Seguridad decidió aprobar por un año más el despliegue de la UNMIT en Timor-Leste para apoyar al país ante los retos que afronta tras los atentados sufridos por la cúpula política.
- ❑ La Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo recomendó incrementar el papel de la UE en Iraq a través del incremento de la presencia Comisión Europea en el país.

Este capítulo se estructura en tres apartados. En el primer apartado se recoge la evolución trimestral de los procesos de rehabilitación posbélica¹ que están transcurriendo en 11 países y territorios cuya fecha de inicio es a partir del año 2000 atendiendo a cuatro ámbitos de intervención: seguridad, gobierno y participación, bienestar social y económico y, por último, justicia y reconciliación. En el segundo apartado se recogen los acontecimientos más destacados que ocurrieron durante el trimestre en algunos de los países o territorios donde el proceso de rehabilitación se inició en una fecha anterior al año 2000 y en los que aún quedan algunos aspectos políticos e institucionales pendientes de resolver. Los países considerados en esta fase y que se analizan en este capítulo son: Bosnia y Herzegovina, Guinea-Bissau, Kosovo y Timor-Leste. Por último, el tercer apartado hace referencia a las iniciativas de acompañamiento internacional, tanto desde el punto de vista del marco que regula la intervención, como desde su implicación financiera, más destacadas que se han puesto en marcha a lo largo del trimestre.

4.1. Evolución de la rehabilitación posbélica por ámbitos de intervención

Tabla 4.1. Países y territorios en fase de rehabilitación posbélica a partir de 2000

País	Fecha y acuerdos que inician el proceso de rehabilitación	Misiones de la ONU y departamento al cargo
Afganistán	Acuerdos de Bonn (2001)	UNAMA (DAP/OMP)
Burundi	Acuerdo de Paz y Reconciliación de Arusha (2000), de alto el fuego global con CNDD-FDD (2003), de alto el fuego definitivo (con Palipehutu-FNL) (2006)	BINUB (DAP/OMP)
Côte d'Ivoire	Acuerdo de Linas-Marcoussis (2003) y Ouagadougou (2007)	ONUCI (OMP)
Haití	Resolución 1542 (2004)	MINUSTAH (OMP)
Indonesia (Aceh)	Memorando de entendimiento (2005)	AMM (OR)
Iraq	Resolución 1483 (2003)	UNAMI (DAP)
Liberia	Acuerdos de Accra (2003)	UNMIL (OMP)
Nepal	Acuerdo exhaustivo de paz (2006)	UNMIN (DAP)
RD Congo	Acuerdos de Lusaka 1999 y Sun City (2003)	MONUC (OMP)
Sierra Leona	Acuerdo de Lomé (1999), de Abuja I y de Abuja II (2001)	UNIOSIL (DAP/OMP)
Sudán (Sur)	Acuerdo de paz –CPA– (2005)	UNAMIS (OMP)

DAP: Departamento de Asuntos Políticos. OMP: Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. OR: Organización Regional. La coordinación de las actividades ha quedado en manos del representante del

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



PNUD. Las misiones que aparecen como DAP/OMP, aunque son misiones políticas y de construcción de paz, están dirigidas y apoyadas por el departamento de operaciones de mantenimiento de la paz. AMM: Esta misión de monitoreo de Aceh finalizó el 31 de diciembre de 2006 y fue un esfuerzo conjunto de la UE, Suiza y Noruega más cinco países de la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático.

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

a) Seguridad

En el inicio de un proceso de rehabilitación posbélica el restablecimiento de la seguridad es uno de los aspectos clave, dado que la posibilidad de un retorno a la violencia permanece mucho tiempo después de haberse firmado la paz. Desde el ámbito de la seguridad se analizan las reformas vinculadas con este sector y todo lo relacionado con la seguridad pública.²

En los 11 países que se analizan en este apartado, la violencia y la inseguridad continuaron predominando en la mayoría de ellos, aunque con niveles de intensidad diferentes.³

En relación a los procesos de reforma del sector de la seguridad, las tropas internacionales continuaron implicadas en los procesos de formación del nuevo ejército de **Afganistán**. La ISAF señaló una mejora de las capacidades del ejército nacional afgano para intervenir en las operaciones contra las milicias insurgentes. Mientras, el gobierno de **Liberia** continuó el proceso, iniciado tras el fin del conflicto armado, de reclutamiento y preparación de efectivos para la reconstrucción del ejército liberiano y la policía al completo. Un proceso que se inició tras el fin del conflicto armado. Para la reforma del ejército, el gobierno de Ellen Johnson-Sirleaf continuará contando con el apoyo del gobierno de EEUU, a través de la compañía de seguridad privada Dyncorp, según declaró el presidente estadounidense, George W. Bush, en la visita que realizó al país durante el mes de febrero.

En cuanto al desarrollo de las fuerzas de seguridad civil, el proceso de depuración de la policía siguió adelante en **Haití**. El representante especial del secretario general de Naciones Unidas, Hédi Annabi, señaló la necesidad de incrementar los efectivos policiales de 8.000 a 14.000. En este sentido, es interesante señalar que en los debates de la comisión creada para definir la estrategia de seguridad que debería asumir el país se puso de manifiesto la inseguridad fronteriza, tanto marítima, como terrestre o aérea. Hasta el momento Naciones Unidas se ha ocupado de reemplazar dicha falta con más efectivos internacionales desplegados en las fronteras de Haití. Por su parte, el proceso abierto en **Afganistán** de formación de la policía nacional, compuesta hasta el momento por 75.000 efectivos, siguió sin alcanzar el grado de preparación necesario para sustituir por completo a las tropas internacionales, un requisito necesario para poder extender la autoridad gubernamental por la totalidad del territorio afgano. Con el fin de mejorar la capacidad de las fuerzas policiales afganas, a finales de marzo se completó el despliegue de la misión de formación policial de la UE (EUPOL), compuesta por más de 150 formadores.⁴

Cuadro 4.1. El papel de las Naciones Unidas en la reforma del sector de la seguridad

El secretario general de la ONU presentó finalmente ante el Consejo de Seguridad de la ONU el esperado

² Dentro de este ámbito se enmarcan: seguridad y desmilitarización; capacitación de la policía y el ejército, protección de la población y protección de infraestructuras e instituciones y restablecimiento de las instituciones de seguridad nacionales. Un aspecto clave dentro de este ámbito son los programas de desarme, desmovilización y reintegración de antiguos combatientes (DDR), desminado y recolección de armamento, que se analizan de manera específica en el apartado de desarme.

³ Véase apartados de conflicto y tensiones.

⁴ Informe S/2008/65 de 4 de febrero de 2008 en <http://www.un.org/Docs/sc/unsc_presandsg_letters08.htm>.



informe sobre el papel de las Naciones Unidas en relación a uno de los aspectos considerados como clave dentro del ámbito de la rehabilitación, la reforma del sector de la seguridad.⁵ Hasta su publicación la organización carecía de una estrategia común en este ámbito de intervención que le permitiera aprovechar al máximo todos los recursos existentes dentro del sistema de Naciones Unidas, según señalaba el propio secretario general en dicho informe.⁶ Frente a esta práctica, el documento defiende la necesidad de adoptar un enfoque integral y coherente que aumente la eficacia y efectividad de las actividades desplegadas en los procesos de reforma del sector de la seguridad.

El informe hace un repaso de algunas de las enseñanzas clave que las distintas agencias de Naciones Unidas implicadas en este ámbito han adquirido a través del apoyo a procesos de reforma endógenos. Asimismo, destaca los diferentes sectores en que estas agencias están trabajando señalando como factor positivo la heterogeneidad de sus actividades, pero criticando la dispersión que hasta el momento ha caracterizado a las mismas:

- El Departamento de Asuntos Políticos, que asume la responsabilidad de la reforma del sector de la seguridad dentro de las oficinas o misiones dirigidas por este Departamento.
- El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que presta apoyo a las instituciones de defensa, policiales, penitenciarias y jurídicas.
- El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos se ocupa de la reforma de las instituciones de derechos humanos y del fomento de la capacidad de los agentes del sector de la seguridad.
- El PNUD tiene experiencia en el apoyo al desarrollo institucional en los ámbitos de la justicia y la seguridad, así como en la supervisión legislativa y de la sociedad civil.
- La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito apoya el fortalecimiento de la capacidad de prevención de la delincuencia.
- UNIFEM aporta conocimientos y experiencia sobre la dimensión de género de la reforma del sector de la seguridad.

Aunque el secretario general apunta la imposibilidad de definir un modelo único para la reforma del sector de la seguridad, debido sobre todo al hecho de que los estados y sociedades definen el tipo de seguridad que precisan en función de su contexto, historia, cultura y necesidades, sí realiza una serie de recomendaciones con el objetivo de lograr al menos un enfoque integral y coherente por parte de la organización. Con este fin el informe recomienda que la adopción de un enfoque flexible, que se adapte al país, así como a las necesidades de todas las partes implicadas, teniendo en cuenta las cuestiones de género en todas las fases del proceso. Con el fin de coordinar las actividades que se puedan poner en marcha, el documento también recomienda el establecimiento de entidades nacionales que deberían tomar la iniciativa del proceso y contar con un homólogo internacional.

En cuanto a las funciones que la organización podría asumir, habida cuenta de que no será el único actor en este tipo de procesos, además de prestar apoyo a las autoridades nacionales, se apuntan posibles funciones normativas y operacionales. En cuanto a las normativas señala la legitimidad de la organización para elaborar principios y normas internacionales que apoyen la reforma del sector de la seguridad y para fomentar foros para el diálogo internacional. Desde el punto de vista operacional destaca la posibilidad de implicarse en los procesos de DDR y promoción del buen gobierno, el apoyo al establecimiento de procesos nacionales de reforma del sector de la seguridad, y la ayuda para la movilización de recursos, entre otros.

Por último, en cuanto al logro de un enfoque coherente de la organización, alude a las iniciativas que ya están en marcha en otros ámbitos para lograr la coherencia y la coordinación, como el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, y sugiere el aprovechamiento de los recursos ya existentes a nivel de conocimiento en los ámbitos del estado de derecho y el DDR, para que éstos se sirvan para la formulación de estrategias para la reforma del sector de la seguridad.

En conclusión, el informe destaca algunos ámbitos de los que se podrían extraer ejemplos de funcionamiento y sugiere algunos mecanismos que se podrían crear para mejorar la coordinación en este sector, como el establecimiento de unas "dependencias compactas", que se desplegarían en las oficinas de los representantes especiales o adjuntos, según necesidades, en terreno. Sin embargo, este documento no alcanza a señalar de manera concreta cómo las agencias de Naciones Unidas en terreno y en sede, que ya están asumiendo tareas en este sector podrían establecer mecanismos eficaces que subsanaran de manera

⁵ Este informe había sido solicitado tanto por la Asamblea General como por el Consejo de seguridad durante el año 2007.

⁶ Informe A/62/659-S/2008/39 de 23 de enero de 2008 en <<http://www.un.org/spanish/docs/report08/repl08.htm>>.



inmediata las carencias de coordinación que se han identificado en la respuesta de la organización. Se echan de menos propuestas más ejecutivas y menos burocráticas que puedan ofrecer soluciones inmediatas y prácticas.

b) Gobierno y participación

Este ámbito engloba, entre otros aspectos, los procesos de creación o reforma de instituciones administrativas y políticas y el fomento de procesos participativos, en concreto, el establecimiento de una estructura constitucional representativa, el fortalecimiento de la gestión del sector público y la administración y la garantía de la participación libre y activa de los ciudadanos en la formación de gobierno.⁷

Los procesos de formación de gobierno de los 11 países analizados se encuentran en fases diferentes de evolución. En **Nepal** dio comienzo la campaña electoral para la celebración de las elecciones a la Asamblea Constituyente que está prevista para el 10 de abril. Durante el trimestre se han producido actos de violencia e incluso muertes violentas provocadas por los enfrentamientos entre los diferentes partidos y candidatos que se presentan a estos comicios por lo que su celebración hasta el último momento no podrá darse por segura. Entre el resto de países donde continúan pendientes procesos electorales se encuentra por quinto año consecutivo **Côte d'Ivoire**. Aquí el proceso de registro de los votantes y la identificación de los ciudadanos a través de las audiencias itinerantes siguió adelante, aunque siguió sin darse a conocer una fecha concreta para la celebración de los comicios, que deberá ser antes de junio de 2008, según lo estipulado en el acuerdo firmado en 2007. De nuevo surgió la controversia entre la necesidad de llevar a cabo el desarme antes de la celebración de las elecciones, requisito solicitado por la Presidencia, y la posibilidad de que éstas se lleven a cabo sin que haya concluido el proceso de desarme y desmovilización tal y como sugirieron algunos de los partidos opositores y las Forces Nouvelles. No obstante, el hecho de que el gobierno haya firmado con el PNUD un acuerdo para financiar las próximas elecciones es un signo positivo. Por medio de este acuerdo se facilitará la movilización y gestión de recursos internacionales y se espera que la implicación del PNUD garantice la credibilidad y transparencia de las elecciones. **Liberia** y **RD Congo** también tendrán que afrontar este año sendos procesos electorales, en ambos casos locales, que deberán contar con el apoyo de la comunidad internacional para poder llevarlos a término. El Consejo de Seguridad de la ONU autorizó a la MONUC a que en colaboración con el equipo de terreno de Naciones Unidas y la Comisión Electoral Independiente apoye al gobierno congoleño en la organización de las elecciones locales.

Cuadro 4.2. La celebración de elecciones en procesos de transición

En los casos de construcción de paz tras una guerra civil, la celebración de elecciones se enmarca dentro de dos procesos de transición distintos pero interrelacionados como son la resolución del conflicto y la democratización. Este tipo de elecciones están determinadas en parte por el legado de miedo e inseguridad que persiste tras el fin del conflicto armado. Por lo tanto, el papel de los gobiernos de transición es clave ya que unas instituciones y unas normas transitorias estratégicamente organizadas y con el apoyo adecuado pueden proporcionar un nuevo marco para la competencia política en el que puedan transformarse las estructuras de funcionamiento creadas durante el conflicto en otras nuevas necesarias para el establecimiento de la paz y la democracia.⁸

Durante el a veces corto espacio de tiempo que duran estos períodos provisionales, las sociedades fracturadas por la guerra deben poner en marcha procesos complejos como son la transformación de los

⁷ Dentro del ámbito de gobierno y participación se contemplan: la construcción de buen gobierno y el fomento de la participación, el proceso de elaboración de una Constitución, la formación de gobierno, la división de poderes el desarrollo de un gobierno local, la transparencia y anticorrupción, el apoyo a los procesos electorales, el fortalecimiento y la formación de partidos políticos, el fomento de la independencia, la transparencia y pluralidad de los medios de comunicación, y el empoderamiento de la sociedad civil, entendiéndolo como: el proceso de formación de asociaciones, desarrollo de movimientos sociales, organización de foros de discusión, y los programas de capacitación social.

⁸ Lyon, T., *Post Conflict Elections: War Termination, Democratization, and Demilitarizing Politics*. Working Paper N° 20. Institute for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University. Washington, Febrero de 2002.



grupos armados en partidos políticos, la designación de mecanismos para la administración y organización de las elecciones, o la definición de una legislación electoral, entre otras tareas que requieren del consenso de todos los implicados en el proceso. La naturaleza de las instituciones provisionales establecidas durante la fase de implementación del acuerdo de paz dará forma al contexto en el que los antiguos combatientes y los futuros votantes valorarán sus posibilidades y decidirán si apoyar la consolidación del proceso de paz o, por el contrario, contemplar la posibilidad de retomar las hostilidades.⁹

La generación de confianza entre los antiguos contendientes es uno de los principales retos que se presentan durante esta fase provisional. Si no se cuenta con la certeza de que el contrario cumplirá con lo acordado, el proceso de desmovilización previo a las elecciones puede bloquearse perdiéndose así la oportunidad de que los contendientes renuncien a la opción armada y acepten de manera pacífica los resultados electorales. La claridad en la información y la voluntad para establecer compromisos fiables son dos de las posibles soluciones para evitar este tipo de bloqueos. El establecimiento de instituciones provisionales a través de un proceso consultivo y de comisiones electorales independientes promoverá la construcción de confianza y la transparencia dando respuesta a algunos de los dilemas de credibilidad que se plantean en esta fase.

La celebración de elecciones puede marcar un punto de inflexión en un proceso de rehabilitación posbélica desde el que se puede ir hacia delante o, dependiendo de los resultados, el conflicto puede reiniciarse. El proceso previo ofrece la posibilidad de avanzar en el ámbito de resolución de conflictos, a través de la transformación de las estructuras de la violencia en estructuras del diálogo. Sin embargo en esta fase previa también se pueden dar algunos problemas, como por ejemplo la posibilidad de que los gobernantes interinos decidan postergar su celebración bajo la excusa de determinadas condiciones imposibles de cumplir para así evitar el riesgo de perder el poder en una contienda electoral. Tal y como ocurre en Côte d'Ivoire desde hace más de cuatro años. Además, es necesario señalar que las elecciones son una forma de legitimar a los grupos armados pagando el precio político de que hayan renunciado a las armas a través de la concesión de inmunidades parlamentarias. Por último, otra dificultad añadida es que los donantes las identifiquen como un punto de referencia para determinar su estrategia de salida, lo que conlleva una disminución de sus inversiones e implicación, al considerar que las circunstancias que produjeron el conflicto se han solucionado a través del proceso electoral, cuando en realidad es un momento en el que el apoyo es aún más necesario para lograr la sostenibilidad de los procesos iniciados.

Mientras tanto en **Sudán (Sur)** los esfuerzos se concentraron en las preparaciones para la elaboración del quinto censo de población que se va a realizar en la historia del país.¹⁰ Durante el trimestre las oficinas de la comisión para el censo de Sudán Sur en Juba sufrieron el segundo incendio en medio año, por causas desconocidas, aunque la pérdida de material sufrida no afectará al calendario previsto para la elaboración del censo, que dará comienzo en la segunda quincena de abril. Mientras, representantes de Darfur solicitaron un retraso del mismo en los tres estados de esta región sudanesa.¹¹ Los datos de población son necesarios no sólo para la celebración de las elecciones generales previstas para el 2009 y el referéndum de autodeterminación previsto para 2011, sino también para los procesos de toma de decisiones del gobierno, el sector privado y las ONG para el desarrollo de proyectos e inversiones. El Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA) está colaborando en la organización del censo, que se prevé que se lleve a cabo en dos semanas.

En cuanto a la reforma del estado, en **Iraq** el consejo de representantes aprobó el borrador de la ley que regula los poderes de las gobernaciones que no están organizados dentro de una región en relación al gobierno central, pero ésta fue finalmente vetada por el consejo de la presidencia. Desde una perspectiva de gobernabilidad, con la aprobación de este borrador Iraq dispondría de seis niveles de instituciones electas: federal, regional, gobernación, distrito, subdistrito y municipal, sin establecer un mecanismo para la implementación de los poderes compartidos entre

⁹ Ibid.

¹⁰ Los datos nacionales de población con los que se cuenta en la actualidad son de hace 20 años y están basados en estimaciones.

¹¹ La elaboración del censo estaba prevista inicialmente para noviembre de 2007 pero tuvo que ser pospuesto por cuestiones logísticas y políticas.



las autoridades federales y las de las gobernaciones.¹² Por otro lado, desde la oficina del primer ministro se inició la elaboración del borrador de la ley electoral que se utilizará en las elecciones nacionales y provinciales.

Por su parte, en **Burundi** se puso en marcha un nuevo Directorate Political (Junta Política) compuesto por representantes del gobierno, Palipehutu-FNL, UA, Tanzania, Uganda, Sudáfrica y la UE, entre otros, para promover el diálogo e impedir los obstáculos que puedan bloquear la implementación del acuerdo de paz que, según señaló la Comisión para la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, es responsabilidad del gobierno de Bujumbura y de los rebeldes.

Mientras tanto, en **Liberia** se llevó a cabo una encuesta de Gallup realizada antes de la llegada de la visita del presidente de EEUU, George W. Bush, que reveló el alto grado de satisfacción de los liberianos con el gobierno de Johnson-Sirleaf. Para los encuestados los logros más destacados del gobierno durante sus tres años en el poder son el restablecimiento de la electricidad, la lucha contra la corrupción y la reducción de la violencia, tres objetivos recogidos en el programa de campaña de la actual presidenta. No obstante, también señalaron la reconstrucción de las carreteras, el acceso al agua y el sistema educativo como los ámbitos en los que el gobierno debería concentrarse durante el próximo año.

Por último, en la región indonesia de **Aceh** se reabrió el debate sobre la creación de dos nuevas provincias en las regiones centrales y sureñas.¹³ La creación de estas dos nuevas provincias daría la posibilidad a los líderes locales de incrementar los ingresos de las arcas municipales ya que así podrían acceder directamente a los fondos procedentes del gobierno central, según han apuntado algunos analistas, quienes han destacado el importante papel que juega el enfrentamiento por los recursos entre los líderes locales en este asunto.

c) Justicia y reconciliación

Las actividades que se ponen en marcha en el ámbito de la justicia y la reconciliación¹⁴ tienen por objetivo la constitución de un sistema legal imparcial y responsable capaz de afrontar los abusos pasados y evitar futuros. En concreto, instaurar un sistema de justicia transparente, un sistema legislativo y sistemas penales que respeten la legislación internacional en materia de derechos humanos, y mecanismos formales e informales para resolver los agravios acaecidos como consecuencia del conflicto.¹⁵

Durante el trimestre, como cuestiones más reseñables se destacan dos hechos en Liberia e Iraq vinculados con el aspecto de reconciliación. Por un lado, el parlamento iraquí aprobó la Ley para la Justicia y la Rendición de Cuentas. Y, por el otro, en **Liberia** dio comienzo la ronda final de las audiencias públicas de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación (TRC, por sus siglas en inglés), que se iniciaron hace dos años. Cuando dé por concluido su trabajo, a lo largo de este año, la TRC elaborará un documento con recomendaciones, basadas en los testimonios, acerca de cómo lograr la reconciliación. Como elemento excepcional, esta Comisión puede recomendar el procesamiento de aquellos individuos que se consideren responsables de graves violaciones de los derechos humanos. Algunas de las audiencias se retransmitieron por televisión en el programa dirigido por la TRC "Afrontando las dificultades de nuestro pasado difícil por un futuro mejor".¹⁶

¹² Para más información véase: UNAMI, *Election-based comments on the Draft Law on "The Law of Governorates not organized into a region"* en <<http://www.uniraq.org/aboutus/ElectoralSupport.asp>>.

¹³ Véase apartado de tensiones.

¹⁴ Justicia y reconciliación engloba: justicia transicional; tribunales internacionales, comisiones de la verdad, reparaciones y capacitación individual; fortalecimiento del sistema judicial; desarrollo de un Estado de derecho; educación en derechos humanos; y apoyo a los organismos de diálogo y reconciliación.

¹⁵ El apartado de derechos humanos profundiza en los aspectos de justicia transicional, así como en todo lo directamente vinculado con el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

¹⁶ Véase apartado de derechos humanos y justicia transicional.



El parlamento de **Iraq** aprobó una ley para tratar de deshacer parte de los errores cometidos durante el período de administración estadounidense. Esta nueva legislación, en un principio, abre la posibilidad de que puedan regresar a sus trabajos en la administración pública y en los sectores de la educación y la seguridad del estado, algunos de los miembros del antiguo partido Baath, que perdieron sus puestos de trabajo a raíz del proceso de de-Baathification puesto en marcha por Paul Bremer, antiguo responsable de la Autoridad Provisional de la Coalición.¹⁷ El proceso iniciado por Bremer expulsó a todos los trabajadores de la administración pública que pertenecían a los cuatro niveles más altos de los seis que componían el partido Baath. Esta nueva ley permitiría en teoría el regreso de las personas que figuraban en el nivel tres, que se calculan en torno a 30.000, y que aquellos que ostentaban altos cargos a nivel nacional y provincial y no estuvieron implicados en crímenes o casos de corrupción puedan percibir pensiones.¹⁸ Para EEUU esta nueva medida es un intento de lograr la reconciliación entre los shiíes y los sunníes, aunque para muchos esta ley es controvertida al crear problemas adicionales a los que se supone intenta resolver. En este sentido, un análisis de la ley realizado por el Centro Internacional para la Justicia Transicional señala cómo la nueva normativa podría expulsar fuera de sus puestos a los nuevos empleados del gobierno que iniciaron su trabajo tras la salida del régimen Baath y, además, implicará la destitución de 7.000 personas que anteriormente trabajaban con las agencias de seguridad de la época de Saddam Hussein y en la actualidad trabajan con el Ministerio del Interior supervisando a la nueva policía iraquí.¹⁹

d) Bienestar social y económico

En este ámbito las fases de acción humanitaria o de emergencia y la de rehabilitación conviven estrechamente.²⁰ Las primeras etapas para la rehabilitación de un sistema de bienestar social y económico tienen que ver con el retorno y reasentamiento de personas refugiadas y desplazadas, la seguridad alimentaria, la reconstrucción de viviendas e infraestructuras físicas, la asistencia médica, la asistencia social, la generación de empleo y las estrategias puestas en marcha para el desarrollo económico, la reforma legal de los derechos de la propiedad y el desarrollo de un sistema bancario y financiero eficaz.

Tras el fin del conflicto armado, la existencia de seguridad o medidas claras de protección es uno de los requisitos básicos para que se pueda llevar a cabo el retorno seguro de la población desplazada por el conflicto a sus lugares de origen, bien internamente o a terceros países. Sin embargo los terceros países donde la población buscó refugio en el momento álgido del conflicto tratan por todos los medios, una vez finalizado el conflicto armado, de desprenderse cuanto antes de las personas refugiadas que en su día decidieron asumir. Ni **Iraq** ni **Afganistán** podrían considerarse como contextos favorables para un retorno seguro, pero a pesar de ello el gobierno de Reino Unido, el segundo contribuyente de tropas en Iraq después de EEUU, inició este trimestre el proceso de expulsión de los 1.400 ciudadanos iraquíes que se encuentran en su territorio desde antes de 2005. Estos ciudadanos, a los que el gobierno inglés negó en su día el refugio aunque les ofreció apoyo como "casos difíciles", deberán regresar a su país de origen de manera "voluntaria" porque en opinión de las autoridades británicas la situación de seguridad ha mejorado lo suficiente como para que puedan retornar, eso sí tras haber firmado una cláusula por la que eximen a las mismas autoridades que les expulsan de cualquier responsabilidad si algo le ocurriera a sus familias. Esta actitud contrasta con las declaraciones realizadas por el alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, Antonio Guterres, en Tanzania, lugar de refugio de muchos ciudadanos procedentes de **Burundi** y **RD Congo**, en las que señalaba la intención del ACNUR de encontrar soluciones alternativas para los refugiados que opten por no

¹⁷ El partido Baath permaneció en el poder desde 1968 hasta 2003 y se calcula que en 1980 1,5 millones de iraquíes eran miembros de dicho partido. La afiliación al partido Baath era la única forma de progresar en el país durante ese período.

¹⁸ Aunque no existen datos específicos, se calcula que cerca de 100.000 miembros de menor rango del partido Baath han recuperado sus puestos de trabajo a través de procesos de re-educación y otros.

¹⁹ Para más información véase <http://www.ictj.org/images/content/7/6/766.pdf>.

²⁰ Los aspectos más vinculados con la asistencia de emergencia y el restablecimiento de los servicios básicos a la población se recogen más en profundidad en el apartado de acción humanitaria.



regresar a sus lugares de origen por considerar que éstos son todavía inseguros. Mientras tanto, en **Nepal** entre 35.000 y 50.000 personas desplazadas internas continuaron sin poder retornar a sus lugares de origen. El motivo no fue la falta de seguridad sino la negativa del gobierno a reconocer a la mayoría de ellos como desplazados internos, con lo que no tendrían derecho a recibir el paquete de ayuda inicial, según denunciaron durante el trimestre diversas organizaciones locales e internacionales.

Si bien la situación de seguridad es un elemento clave para fomentar el retorno, las condiciones económicas, de salud y de educación no lo son menos. De ahí la importancia de llevar a cabo de manera paralela programas y proyectos capaces de dar respuesta a las necesidades más básicas de la población. En este sentido, la iniciativa del gobierno de Japón de proporcionar cerca de nueve millones de dólares para financiar la preparación de cientos de profesores para **Sudán (Sur)** durante los próximos tres años fue una buena noticia. El proyecto, en el que colaboran varias agencias de Naciones Unidas, tiene como objetivo contribuir a lograr la cifra de 10.000 profesores, según declaró el ministro de educación sudanés.

Otro de los principales problemas con los que se encuentran los gobernantes tras el fin de un conflicto armado es cómo revertir las prácticas económicas que se extendieron durante la fase bélica. Tal es el caso de **Afganistán** y la producción de opio, que pese a todos los esfuerzos llevados a cabo para lograr una reducción, el último informe de la UNODC anticipaba que la cosecha de opio prevista para 2008 será similar a la generada en 2007, cuando se anticipó la demanda mundial en aproximadamente 3.000 toneladas. El informe señala que el cultivo de opio se está reduciendo en las zonas bajo control gubernamental, mientras que en las zonas bajo control talibán sigue siendo el narcotráfico una de las principales fuentes de ingresos de estas milicias.²¹

Otro elemento de especial importancia es la capacidad del gobierno para generar recursos con los que poder hacer frente a las necesidades de la población. En este sentido, las autoridades municipales de **Sierra Leona** pusieron en marcha una serie de medidas, como el cierre de locales de negocios, para tratar de recaudar las tasas que éstos deben al gobierno local tras años de impagos. Se calcula que las tiendas y restaurantes que se cerraron en la capital, Freetown, deben un total de aproximadamente siete millones de dólares por impuestos impagados entre 2004 y 2008. Mientras tanto desde el poder central, el gobierno de Ernest Bai Koroma continuó su lucha contra la corrupción. La Comisión Anticorrupción elaboró un plan estratégico nacional anticorrupción para luchar contra la politización del servicio público, la ausencia de un estado de derecho y el fracaso de la reforma del sistema educativo del país, factores que desde el punto de vista del comisionado anticorrupción han contribuido a la generación de un síndrome de corrupción.

A su vez, los gobiernos que salen tras un conflicto armado no sólo heredan las deudas adquiridas en fases anteriores con las organizaciones financieras internacionales sino también, en ocasiones, los contratos establecidos con empresas privadas antes de la existencia de un gobierno electo. Con la desventaja de que estos contratos suelen ser ventajosos para tan sólo una de las partes, por lo general la empresa privada.²² En este sentido, el gobierno de **RD Congo** hizo pública su intención de revisar los contratos que actualmente mantiene con empresas extranjeras para la extracción de recursos naturales en el país. Estos acuerdos se negociaron antes del fin del conflicto armado o en la fase inmediatamente posterior y carecen de las provisiones más básicas de protección para asegurar que las compañías reconozcan y hagan públicos los beneficios de sus operaciones en el país. El centro Carter solicitó el apoyo de la comunidad internacional para este proceso iniciado por el gobierno de Kinshasa, que cuenta con el inconveniente de carecer de una política clara al respecto y poca claridad acerca de cómo se están revisando dichos contratos.

²¹ UNODC, *Afghanistan opium winter rapid assessment Survey*. Afganistán. Febrero de 2008, en <<http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghan-winter-survey-Feb08-short.pdf>>.

²² Estos contratos suelen estar estrechamente vinculados con el sector de la extracción de recursos naturales.



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

Durante esta fase, los objetivos son consolidar las reformas políticas y programas humanitarios preexistentes y fomentar el desarrollo sostenible para asegurar que los cambios realizados durante los primeros años del proceso de rehabilitación se convierten en recursos para el desarrollo.²³ En determinadas circunstancias, el trabajo se centra en aspectos políticos e institucionales o en procesos de reformas que aún están pendientes de resolver. Durante este trimestre se destacan los acontecimientos ocurridos en Kosovo, Bosnia y Herzegovina, Timor-Leste y Guinea Bissau.

Kosovo declaró finalmente su independencia unilateral de Serbia, que fue reconocida por EEUU y algunos países de la UE. Durante el trimestre la UE inició el despliegue de su nueva misión en Kosovo que sustituirá a la UNMIK, mientras en Serbia se sucedían manifestaciones y actos de violencia contra edificios, como embajadas, de los países que han reconocido o favorecido esta independencia. Mientras tanto, en **Bosnia y Herzegovina**, la Asamblea Nacional de la República Srpska adoptó una resolución en la que estipulaba que el referéndum para la separación de Bosnia y Herzegovina era una opción posible bajo ciertas circunstancias, un movimiento que fue unánimemente criticado por la comunidad internacional. Por otro lado, el rechazo del líder del SDA (Stranka Demokratske Akcije), Sulejman Tihic, de la reforma de la policía acordada inicialmente provocó el retraso de la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación con la UE. Algunos partidos señalaron que este rechazo, que se produjo antes de la celebración del último Consejo para la Implementación de la Paz (PIC, por sus siglas en inglés), pudo ser debido al interés de Tihic de que se amplíe el mandato de la OHR (Office of the High Representative) en el país.

En cuanto a **Guinea Bissau**, el primer ministro, Martinho N'Dafa, presentó a la Comisión para la Consolidación de la Paz los principales retos que el gobierno ha identificado para lograr la consolidación de la paz, entre los que destacó: el logro de la seguridad, el control fiscal, la lucha contra el tráfico de drogas, la formación profesional de la juventud y el apoyo para la celebración de elecciones. La UE acordó enviar una misión de expertos militares al país para apoyar el proceso de reforma del sector de la seguridad y la lucha contra el tráfico de drogas.

Por último, en **Timor-Leste** el mandato de la UNMIT se amplió por un año más para apoyar al país ante los retos que aún afronta, como puso de manifiesto el atentado sufrido por el presidente, José Ramos Horta, y el primer ministro, Xanana Gusmao, en el que perdió la vida el líder de los militares sublevados, Alfredo Reinaldo.²⁴ Las deficiencias del sector de la justicia o la escasa confianza de la población en la policía serán algunos de los objetivos de trabajo de la UNMIT durante el 2008.

4.3. Acompañamiento internacional

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

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

²⁴ Resolución S/RES/1802 de 25/02/08 en <<http://www.un.org/spanish/docs/sc08/scrl08.htm>>.



En cuanto a la coordinación de la respuesta internacional son destacables los acontecimientos acaecidos en **Afganistán**, con el nombramiento de Kai Eide como representante especial del secretario general para Afganistán, después de que el gobierno rechazará la propuesta inicial de la comunidad internacional de que fuera Paddy Ashdown, ex alto representante de la comunidad internacional para Bosnia y Herzegovina, quien ocupara dicho puesto. Esta propuesta tenía como objetivo mejorar la coordinación entre las actividades civiles y militares. El veto realizado por el presidente afgano Hamid Karzai, se interpretó como un supuesto temor a que Ashdown asumiera demasiado poder y le deslegitimara, especialmente de cara a las elecciones previstas para dentro de un año. En este sentido, es interesante constatar las conclusiones del último informe del ICG para Afganistán en el que se reclama una mayor determinación a la comunidad internacional para resolver la situación en la que se encuentra el país a los seis años de la caída del gobierno talibán. El informe denunciaba la dinámica de mandatos de corta duración adoptada por la comunidad internacional que hacen dudar acerca de su verdadero compromiso. El ICG también alude a la necesidad de mejorar la coordinación de la fragmentada respuesta internacional corrigiendo una dinámica que ha afectado de manera contraproducente los resultados de esta intervención.²⁵ Mientras tanto, la ISAF anunció a lo largo del trimestre la puesta en marcha de un sistema de base de datos donde pretende recabar toda la información acerca de los proyectos de reconstrucción que se llevan a cabo en las zonas bajo su responsabilidad o PRT (Provincial Reconstruction Team). El Ministerio para la Rehabilitación Rural y el Desarrollo y las tropas militares son las principales fuentes de información de esta base de datos conocida como *Afghanistan Country Stability Picture* (ACSP), que será desarrollada y gestionada por la ISAF.

En relación a las iniciativas vinculadas con los donantes, la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo recomendó incrementar el papel de la UE en **Iraq**, entre otras medidas a través del aumento de la presencia de la Comisión Europea en el país, el apoyo a las actividades de Naciones Unidas, la gobernabilidad, la reconciliación y la prestación de asistencia a los refugiados. Mientras tanto, en Iraq se celebró una mesa redonda bajo el nombre, "Hacia un marco legal que permita el desarrollo de una sociedad civil fuerte", con participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil iraquí, así como representantes políticos clave de las autoridades legislativas y judiciales de Iraq y la región del Kurdistán y estuvo organizada por la UNAMI y UNOPS con financiación de la UE a través del Fondo Fiduciario para Iraq. Los asistentes trabajaron en un análisis comparativo de los dos borradores de legislación elaborados para regular el trabajo de las ONG redactados por el ministro iraquí para la sociedad civil y Naciones Unidas. Asimismo se debatió acerca de las interacciones entre las ONG, su proceso de registro y autorregulación en Iraq y el peligro del terrorismo y las sanciones del estado contra las ONG. Al concluir la mesa redonda, el plenario adoptó una declaración de principios compartidos y recomendaciones que será utilizada por el ministro de la sociedad civil para redactar, el borrador final de la ley para regular el trabajo de las ONG.

Por otro lado, la Corporación Internacional Financiera del BM organizó una mesa redonda para el sector privado en **Liberia**, en la que participaron representantes del sector privado y los negocios, tanto internacionales como locales. El debate giró en torno a los retos existentes para la revitalización de las inversiones del sector privado. Esta mesa redonda tuvo lugar mientras el gobierno iniciaba la ronda de consultas a nivel nacional para elaborar por primera vez el primer documento Estrategia para la Reducción de la Pobreza de Liberia. Por último, la nueva representante del secretario general en Liberia, Ellen Margrethe Loj, asumió las responsabilidades de Alan Doss al frente de la UNMIL a mediados de enero.

²⁵ Véase el informe completo *Afghanistan: The Need for International Resolve* en http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/145_afghanistan_the_need_for_international_resolve.pdf.