

La realitat demostra que la cessació de les hostilitats i els enfrontaments, fins i tot la signatura d'acords que posen fi als conflictes armats, no són garantia suficient per parlar de pau en un sentit positiu del terme. Les causes dels conflictes sovint romanen plenament presents quan callen les armes; i, per tant, també el risc d'un retorn a la via de la violència.

La comunitat internacional, i la institució que millor la representa –les Nacions Unides–, no sempre han estat conscients de la necessitat de consolidar la pau un cop acabava un conflicte determinat.

L'any 2005 es va plantejar en el marc del procés de reforma institucional de les Nacions Unides un nou òrgan, la Comissió de Consolidació de la Pau, que omplís la llacuna existent en el sistema de les seves operacions de pau per fer front a la transició entre la guerra i la pau de manera coordinada, coherent, sostinguda i integrada. Aquest treball analitza l'estructura i el funcionament d'aquest òrgan, destacant el fonament en què s'assenta, analitzant-ne les arrels, la naturalesa jurídica, els reclams políticsocials de més ressò i les fites assolides fins a l'actualitat.

La col·lecció “Recerca x Pau” recull i difon estudis sobre pau, violència i conflictes duts a terme des de diverses disciplines acadèmiques, per tal d'alimentar i compartir coneixements sobre com construir la pau. Dirigida a un públic universitari, centres de recerca i persones interessades en la matèria, l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans de la Generalitat de Catalunya edita aquesta col·lecció per impulsar la investigació per la pau.

# R x PAU

COL·LECCIÓ RECERCA PER LA PAU

## 03

# LA COMISSIÓ DE CONSOLIDACIÓ DE LA PAU

XAVIER PONS  
JAUME SAURA  
GASTON GILABERT  
PRÒLEG DE JORDI ARMADANS



---

# RxPAU

COL·LECCIÓ RECERCA PER LA PAU

---



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Oficina de Promoció de la Pau  
i dels Drets Humans**

#### Dades Biblioteca de Catalunya. CIP

Pons Ràfols, Xavier

La Comissió de Consolidació de la Pau.  
– (Recerca x Pau : col·lecció Recerca per la Pau ; 3)

Bibliografia  
ISBN 9788439382829

I. Saura Estapà, Jaume II. Gilabert, Gaston III.  
Catalunya. Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets  
Humans IV. Títol V. Col·lecció: Recerca x pau ; 3  
1. Nacions Unides. Comissió de Consolidació de la  
Pau 2. Manteniment de la pau 3. Manteniment de la pau  
– Àfrica – Estudi de casos  
341 .123

#### Col·lecció "Recerca x Pau", 3 Barcelona, octubre de 2009

##### © Autoria

Xavier Pons, Jaume Saura  
Gaston Gilabert

##### © Edició

Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior, Relacions Institucionals  
i Participació  
Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans  
Av. Diagonal, 409, 2a  
08008 Barcelona  
Tel.: 93 552 60 00  
oficinapaudhh@gencat.cat  
www.gencat.cat/dirip

#### Coordinació de la col·lecció "Recerca x Pau"

Eulàlia Mesalles

#### Correcció lingüística

INCYTA

#### Disseny i maquetació

Aleix Artigal i Carla Bahna

#### Impressió i enquadernació

Futurgrafic

#### Paper

Imprès en paper ecològic i 100% reciclat



#### ISBN

978-84-393-8282-9

#### DL

B-47164-2009

Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons de Reconeixement – No comercial – Sense obra derivada 2.5. Espanya. Consulteu la llicència a: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.ca>



L'estudi està disponible en format electrònic al web de l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans. Es pot copiar, distribuir, comunicar públicament, traduir i modificar aquesta obra sempre que no se'n faci un ús comercial i se'n reconegui l'autoria amb la citació següent:

PONS, X.; SAURA, J.; GILABERT, G. , *La Comissió de Consolidació de la Pau*. Barcelona: Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, Generalitat de Catalunya, 2009. Recerca x Pau, 3.

Les opinions expressades en aquesta publicació no representen necessàriament les de l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans.

# RxPAU

COL·LECCIÓ RECERCA PER LA PAU

## 03

# LA COMISSIÓ DE CONSOLIDACIÓ DE LA PAU

XAVIER PONS RÀFOLS  
JAUME SAURA ESTAPÀ  
GASTON GILABERT  
PRÒLEG DE JORDI ARMADANS

7	<b>Pròleg</b> Jordi Armadans		
12	<b>Introducció</b>		
14	<b>A. ORÍGENS DE LA COMISSIÓ DE CONSOLIDACIÓ DE LA PAU</b>	70	<b>C. FUNCIONAMENT DE LA COMISSIÓ DE CONSOLIDACIÓ DE LA PAU</b>
16	<b>A1. El concepte de consolidació de la pau</b>	72	<b>C1. Funcionament de la Comissió de Consolidació de la Pau</b>
21	<b>A2. Canvis i crisi en les operacions de manteniment de la pau de les Nacions Unides</b>	76	<b>C2. L'examen de situacions d'estats per part de la Comissió</b>
29	<b>A3. La gestació de la Comissió de Consolidació de la Pau</b>	80	<b>C3. El finançament de les activitats de la Comissió</b>
29	A3.1. Els treballs preparatoris de la Cimera Mundial	82	<b>C4. Casos d'estudi: els estats objecte d'examen per part de la Comissió</b>
34	A3.2. La Cimera Mundial de 2005	82	<b>C4.1. Sierra Leone</b>
35	A3.3. Els acords posteriors a la Cimera Mundial	82	C4.1.1. El conflicte civil a Sierra Leone
		84	C4.1.2. Sierra Leone a la Comissió de Consolidació de la Pau
40	<b>B. NATURALESA I ESTRUCTURA DE LA COMISSIÓ DE CONSOLIDACIÓ DE LA PAU</b>	89	<b>C4.2. Burundi</b>
42	<b>B1. Naturalesa jurídica</b>	89	C4.2.1. El conflicte civil a Burundi
43	B1.1. El caràcter assessor de la Comissió	91	C4.2.2. Burundi a la Comissió de Consolidació de la Pau
45	B1.2. La doble dependència de la Comissió	97	<b>C4.3. Guinea Bissau</b>
49	<b>B2. Estructura interna i composició</b>	97	C4.3.1. El conflicte civil a Guinea Bissau
49	B2.1. Els òrgans dependents de la Comissió	99	C4.3.2. Guinea Bissau a la Comissió de Consolidació de la Pau
49	B2.1.1. El Comitè d'Organització	104	<b>C4.4. República Centreafricana</b>
54	B2.1.2. Les configuracions dedicades a països concrets	104	C4.4.1. El conflicte civil a la República Centreafricana
56	B2.1.3. El Grup de Treball sobre l'Experiència Adquirida	106	C4.4.2. La República Centreafricana a la Comissió de Consolidació de la Pau
57	B2.2. Els òrgans no dependents de la Comissió		
57	B2.2.1. L'Oficina de Suport a la Consolidació de la Pau	111	<b>D. CONCLUSIONS FINALS</b>
58	B2.2.2. El Fons per a la Consolidació de la Pau		
64	<b>B3. Altres participants en les activitats de la Comissió</b>	117	<b>E. ANNEXOS</b>
64	B3.1. Les organitzacions de la societat civil		
67	B3.2. Els donants institucionals i les organitzacions regionals i subregionals		

## **PRÒLEG**

**Jordi Armadans**

Director de Fundació per la Pau i president del Consell

Català de foment de la Pau

**Prop d'una vintena de conflictes armats oberts. Desenes de milions de persones refugiades i desplaçades a causa de conflictes o crisis humanitàries. Centenars de milions de persones amenaçades per la fam mentre que milers de milions d'euros i de dòlars van destinats a salvar bancs i entitats financeres.**

**“I l'ONU, per a què serveix?”**

**Podríem haver fet una llista encara més llarga. Més llarga de barbaritats davant les quals els principals poders polítics i econòmics del món es mostren indiferents o passius, com a molt, quan no col·laboren activament en el desastre.**

**Però hi ha una pregunta que, davant qualsevol d'aquests fets, s'acaba formulant: per a què l'ONU? No és una despesa inútil? Fa alguna cosa pràctica a més de debats i informes? Realment és un agent actiu a favor dels drets humans, la justícia i la pau, o senzillament és un simple gestor dels interessos immediats dels mateixos estats? O, potser, es tracta d'una institució amb bons propòsits però mancada de mitjans suficients?**

**Sí, certament, no podem dir que la contribució de l'ONU sigui gaire magnífica. No podem afirmar –seria absurd fer-ho– que el món sigui essencialment millor per l'existència de l'ONU. Però penso que sí que podem dir, malgrat que pugui semblar poc, que les condicions de vida de les persones i els pobles que habiten aquest món, així com les seves perspectives de millora, serien –sense l'ONU– clarament més dolentes. Sí, encara més dolentes.**

**Les Nacions Unides, un sistema complex i divers, ha generat molts instruments, agències i programes; ha acollit reflexions innovadores**

i crítiques; ha fomentat i publicitat recerques independents; ha difós conceptes i ha mobilitzat recursos que, d'alguna manera, han posat un xic més de seny, d'alerta i d'atenció als problemes globals que tenim oberts.

Només un exemple ben petit: estariem millor sense l'existència del Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament o de l'Informe sobre el desenvolupament humà? Rotundament, no.

Sens dubte, el nivell de precarietat, de contradicció i d'incoherència que s'emet des del complex sistema de Nacions Unides és considerable. Una reflexió, d'altra banda ben sensata, consistent en el fet que els membres del Consell de Seguretat de les Nacions Unides –un dels poc òrgans amb poder real– per poder-ho ser haurien de complir un requisit tan senzill com respectar i promoure les disposicions i tractats emanats de la mateixa ONU... és considerada un argument radical i percebut com una proposta inviable de ser duta a la pràctica!

En fi, hi ha moltíssima feina per fer per tal de convertir les Nacions Unides en un òrgan seriosament decisiu a l'hora de construir i consolidar espais de garantia dels drets humans i de germinació de pau. Però ho hem d'intentar. És un dels pocs camins, clars, que tenim per anar millorant la nostra capacitat d'intervenció sobre els assumptes que ens afecten.

I, des de la societat civil, hem d'estar amatents i al cas de tot allò que es fa i es diu; de tot allò que es promou i es resol; de totes les noves possibilitats, espais i finestres que permetin millorar la intervenció sobre el món que tenim. I ho hem de procurar per tal que les potencialitats previstes a les Nacions Unides arribin a bon port i no siguin avortades per la gasiveria de governs i estats.

Per això, trobo enormement d'agrair l'estudi que m'han fet l'honor de prologar: analitzar una nova institució, la Comissió de Consolidació de la Pau, creada tan sols fa quatre anys, tot i que operativament en fa menys; el seu paper; el seu rol; les seves possibilitats i les seves constriccions constitutives, i fer-ho des de la veu i l'experiència de persones amb criteri i coneixement del sistema de les Nacions Unides, és tot un luxe que, com a país, hem d'aplaudir i lloar. Una part de l'equip que ens presenta ara aquesta recerca, Xavier Pons i Jaume Saura, a més d'Aïda Guillén, ja ens va oferir un precís diagnòstic sobre el nou Consell de Drets Humans, nascut en substitució de l'antiga Comissió de Drets Humans, i ens va alertar sobre la tensió entre expectatives i realitats, a més de ponderar les possibilitats i els nous mecanismes de seguiment dels drets humans que el nou Consell estava impulsant.

La Comissió de Consolidació de la Pau té un repte immens: posar eines per facilitar la transició de tants països i regions del planeta que s'han vist assolats per la violència armada cap a un procés de reconciliació, recuperació i pacificació.

Fixem-nos que, com sol passar, ens preocupem de la part final del procés quan encara som ben incompetents en les fases prèvies (dèbil prevenció de conflictes, poc cas a les alertes sobre possibilitats de crisis immediates, poca prioritització de l'enfortiment dels mecanismes de mediació i gestió dels conflictes mentre es consolida una cultura de la violència i el militarisme que dona respostes militars caduques i insostenibles a conflictes que necessiten intervencions més acurades en els camps polític, social i econòmic, etc.).

Malgrat tot, massa casos ens alerten sobre conflictes armats finalitzats, processos de pau engegats i duts amb multitud d'esforços i sacrificis que, finalment, recauen en símptomes de violència i desestabilització

**per la poca cura en la finalització i la consolidació dels processos de pau. Desgraciadament, tenim massa exemples propers i coneguts que ens informen amb contundència d'una gran veritat: és tan enormement fàcil escampar la metxa de la violència com enormement difícil reconstruir una societat o una regió devastada per la guerra.**

**Tots els esforços i pistes que ens permetin obrir noves vies i possibilitats a la consolidació de la pau són benvinguts. Mentrestant, però, no ens oblidem de lluitar per un món més digne, equilibrat i just, pel respecte als drets humans, per una desmilitarització i un desarmament efectius i per un enfortiment de tots els mecanismes de prevenció i mediació de conflictes. Aquestes, finalment, seran les eines més directes per preservar i consolidar la pau.**

## INTRODUCCIÓ

La relació entre pau i guerra s'ha considerat, durant segles, com una relació dialèctica. Com dos estats en oposició absoluta i incompatible. La realitat demostra, però, que la cessació de les hostilitats i els enfrontaments, fins i tot la signatura d'acords que posen fi als conflictes armats, no són garantia suficient per parlar de pau en un sentit positiu del terme. Les causes dels conflictes, siguin internacionals o de caràcter intern, però sobretot les d'aquest darrer tipus, sovint romanen plenament presents quan callen les armes; i, per tant, el risc d'un retorn a la via de la violència és, amb freqüència, molt més que una remota possibilitat.

La comunitat internacional, i la institució que millor la representa –les Nacions Unides–, no sempre han estat conscients de la necessitat de consolidar la pau un cop acabava un determinat conflicte. Malgrat que un dels propòsits de la Carta de les Nacions Unides sigui el d'“enfortir la pau universal”, més enllà encara del que es desprèn del seu primer objectiu en relació amb el manteniment de la pau i la seguretat internacionals, el fet és que durant dècennis l'Organització de les Nacions Unides, i en general la comunitat internacional, s'han desentès de les guerres un cop firmat un cessament del foc i acabat o contingut el conflicte. De fet, només a partir de la caiguda del mur de Berlín, amb els profunds canvis que experimenta l'escenari internacional, les operacions de manteniment de la pau de les Nacions Unides (els anomenats “cascos blaus”) han començat a adquirir funcions més complexes que sobrepassen la tradicional missió de separació entre les parts en conflicte i que han inclòs, per exemple, la desmobilització dels efectius militars, el reforçament de la governança institucional o el foment dels drets humans.

Tot i això, durant aquest darrer període l'Organització de les Nacions Unides ha experimentat també alguns rotunds fracassos, fruit de la descoordinació entre les diferents agències internacionals, de dins i de fora del sistema de les Nacions Unides, així com, especialment, de la diversitat i irreductibilitat de les posicions polítiques sostingudes pels diferents actors, locals i internacionals, presents en el conflicte. A més, cal reconèixer també que les agències internacionals de cooperació al desenvolupament no han estat conceptualment preparades per fer front a situacions humanitàries que no són pròpiament fruit del subdesenvolupament, sinó que són conseqüència de la destrucció inherent a tot conflicte armat i de la consegüent necessitat de reconstrucció.

En aquest sentit, l'any 2005 es va plantejar, segons els termes emprats pel secretari general de les Nacions Unides, Kofi Annan, una oportunitat única (*once-in-a-generation opportunity*) per crear, en el marc del procés de reforma institucional de les Nacions Unides, un nou òrgan que omplís la llacuna existent en el sistema d'operacions de pau de les Nacions Unides per fer front a la transició entre la guerra i la pau de manera coordinada, coherent, sostinguda i integrada. Aquest impuls, present en la Cimera Mundial 2005, és el que va portar finalment a la creació de la Comissió de Consolidació de la Pau.

L'objecte d'aquest treball de recerca no és altre, doncs, que l'anàlisi de l'estructura i el funcionament de l'òrgan nascut el 20 de desembre de 2005 sota el nom de Comissió de Consolidació de la Pau. Començarem destacant el fonament en què s'assenta, analitzant-ne les arrels, la naturalesa jurídica, els reclams políticsocials de més ressò i les fites assolides fins al moment. Les característiques i el funcionament de la Comissió de Consolidació de la Pau seran formalment examinats a la llum de les expectatives posades sobre la taula, tot inserint-hi un punt de vista crític i esmentant els reptes de futur als quals ha de fer front. Malgrat que la Comissió té només tres anys de vida, analitzarem succintament també les primeres accions que ha pres respecte dels quatre països que estan sent objecte d'examen fins al moment (desembre 2008) per part de la Comissió (Burundi, Sierra Leone, Guinea Bissau i República Centreafricana) abans d'extreure les conclusions oportunes de la recerca duta a terme.



---

# A

---

# ORÍGENS DE LA COMISSIÓ DE CONSOLIDACIÓ DE LA PAU

L'anàlisi dels orígens de la Comissió de Consolidació de la Pau l'ordenem a partir del mateix concepte de consolidació de la pau i les deficiències de l'antiga concepció en el marc de les Nacions Unides, per acabar abordant la gestació de la Comissió a l'entorn de la Cimera Mundial que va reunir, el setembre de 2005, els caps d'Estat i de Govern dels estats membres de les Nacions Unides.

# A1. EL CONCEPTE DE CONSOLIDACIÓ DE LA PAU

Des d'una construcció teòrica que molts autors situen especialment en l'obra de Johan Galtung,<sup>1</sup> el concepte de “consolidació de la pau” va entrar a formar part del lèxic de les Nacions Unides arran de la definició que en va donar el seu secretari general, Boutros Boutros-Ghali, en el seu Programa de pau, presentat l'any 1992. Aquest Informe,<sup>2</sup> així com el suplement presentat tres anys després,<sup>3</sup> van ser publicats pel secretari general en el context del nou escenari internacional que s'havia obert des de la caiguda del mur de Berlín el 1989 i, especialment, com a resposta a la petició formulada pel Consell de Seguretat en la primera reunió que aquest òrgan va celebrar amb la seva composició de caps d'Estat i de Govern. En aquesta important reunió, celebrada el 31 de gener de 1992, el Consell de Seguretat va demanar al secretari general que preparés un informe amb una anàlisi i una formulació de recomanacions respecte dels mitjans per enfortir i fer més eficient, dins del marc de la Carta i de les seves disposicions, la capacitat de les Nacions Unides “en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”.<sup>4</sup>

L'Informe que va presentar el secretari general tenia una doble virtut: d'una banda, recomanava donar ple sentit a la redacció original de la Carta, recuperant i activant així els mecanismes que havien restat inoperants durant tot el període de la guerra freda; i, d'altra banda, definia tot un seguit de conceptes relatius al manteniment de la pau i la seguretat internacionals, entre els quals hi havia la gran novetat del concepte de la “consolidació de la pau”. Entre les definicions que va proporcionar el secretari general, val la pena indicar que, al seu parer, calia entendre per diplomàcia preventiva (*preventive diplomacy*) les mesures dirigides a evitar que apareguin controvèrsies entre dues o més parts, evitar que les controvèrsies existents es transformin en conflictes i evitar que aquests conflictes, si es produeixen, s'estenguin; s'havia d'entendre per establiment de la pau (*peacemaking*) les mesures dirigides a aconseguir que les parts hostils arribin a un acord, fonamentalment per mitjans pacífics, com els previstos

<sup>1</sup> Vid., en especial, entre altres obres d'aquest autor, J. GALTUNG, *Essays in peace research*, Copenhaguen, Christian Ejlertsen, 1975-1988, vol. 6; *Hay alternativas: cuatro caminos hacia la paz y la seguridad*, Madrid, ed. Tecnos, 1984; i *Sobre la paz*, Barcelona, Ed. Fontamara, 1985.

<sup>2</sup> Vid. “Un Programa de Paz. Informe del Secretario General”, Document A/47/277 – S/24111, de 17 de juny de 1992.

<sup>3</sup> “Suplemento de ‘Un Programa de Paz’: documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas”, Document A/50/60 – S/1995/1, de 25 de gener de 1995.

<sup>4</sup> “Nota del Presidente del Consejo de Seguridad”, Document S/23500, de 31 de gener de 1992, pàgina 4. El secretari general, amb el seu Informe, va anar més enllà del que li demanava el Consell de Seguretat en introduir, precisament, el concepte de consolidació de la pau (vid. S. TORRES BERNARDEZ, “Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: comentarios observaciones sobre la Declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992”, a *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Díez de Velasco*, Madrid, Ed. Tecnos, 1993, pàg. 731).

en el capítol VI de la Carta de les Nacions Unides; calia entendre per manteniment de la pau (*peace-keeping*) el desplegament d'una presència de les Nacions Unides sobre el terreny, fins ara amb el consentiment de totes les parts interessades i, normalment, amb la participació de personal militar o policial de les Nacions Unides i, freqüentment, també de personal civil. Finalment, en l'Informe del secretari general s'entén per consolidació de la pau després dels conflictes (*post-conflict peace-building*), concepte críticament vinculat als anteriors, l'acció i les mesures dirigides a “individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto”.<sup>5</sup>

És aquest darrer concepte de consolidació de la pau el que comporta clarament una ampliació de les funcions potencials de les Nacions Unides pel que fa a la pau i la seguretat internacionals –que constitueixen, en el fons, i és important destacar-ho, la principal novetat conceptual que conté l'Informe–,<sup>6</sup> en afegir aquesta dimensió a la clàssica concepció de les funcions de les Nacions Unides en l'àmbit del manteniment de la pau i la seguretat internacional. Però Boutros-Ghali no va proposar aquesta definició de manera aïllada, sinó, precisament, incloent-la en el marc d'un cicle seqüencial de quatre elements: la diplomàcia preventiva, l'establiment de la pau, el manteniment de la pau i la consolidació de la pau.

Resulta important destacar, doncs, que la consolidació de la pau ocupa el darrer lloc en aquesta seqüència –que en gran mesura té també un caràcter temporal–, cosa que ha suscitat prou controvèrsia entre acadèmics i professionals. Per molts d'ells, la consolidació de la pau hauria de fer referència tant a la recuperació postconflicte com, especialment, a la prevenció, de manera que es tanqués el cercle i, a la vegada que s'enfortís la pau, es prevengués un nou conflicte. Convé apuntar ara aquesta idea, que analitzarem més detingudament en el moment d'abordar la creació de la Comissió de Consolidació de la Pau, ja que aquesta fou una qüestió clau en els debats inicials i la determinació de les funcions de la nova Comissió.

Un altre element clau que cal subratllar és que, si bé la definició teòrica de les diferents funcions o elements d'aquesta seqüència pot resultar fàcil, en la pràctica la realitat és molt més complexa i, normalment, hi ha una certa confusió entre una o altra de les activitats de pau de les Nacions Unides.<sup>7</sup> En aquest sentit, també cal delimitar conceptualment i distingir les fases de manteniment de la pau i de consolidació de la pau, ja que, en la pràctica, ambdues activitats tendeixen a encavalcar-se. Així, el manteniment de la pau també persegueix l'objectiu d'evitar la represa del conflicte, però les accions concretes que es desenvolupen en aquesta fase se centren en la participació dels efectius militars i policials de les Nacions Unides, que s'instal·len amb el consentiment de les parts en conflicte i que han de ser neutrals i imparcials respecte d'aquestes. En contraposició, segons el mateix Informe de Boutros-Ghali, les accions inherents a la consolidació de la pau van més enllà de l'àmbit militar i policial, ja que com-

<sup>5</sup> Vid. Document A/47/277 – S/24111, paràgrafs 20 i 21. Per a un estudi més aprofundit de la conceptualització formulada pel secretari general vid. M. BARNETT, H. KIM, M. O'DONNELL, L. SITEA, “Peacebuilding: What is in a name?”, *Global Governance*, gener-març de 2007, vol. 13, núm. 1, pàg. 35-58.

<sup>6</sup> Vid. A. PIGRAU: *Guerra i Pau: l'evolució del Dret Internacional*, Materials de Pau i Drets Humans, Document de treball núm. 3, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2008, pàg. 18.

<sup>7</sup> Vid., per exemple, J. CARDONA LLORENS, “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2002, vol. VI, pàg. 771.

prenen un ampli ventall d'activitats en diferents sectors com l'econòmic, el social, l'humanitari i el polític.

A títol enunciatiu, el secretari general<sup>8</sup> es referia a activitats com:

- El desarmament de les parts anteriorment en conflicte i el restabliment de l'ordre,
- La custòdia i la possible destrucció de les armes,
- La repatriació de refugiats,
- El suport en matèria de preparació i ensinistrament de personal de seguretat,
- L'observació electoral,
- L'adopció de mesures per protegir els drets humans,
- La reforma o l'enfortiment de les institucions governamentals i
- La promoció de processos tradicionals i no tradicionals de participació política.

El mateix Boutros-Ghali reconeixia en el suplement al Programa de pau que el concepte de consolidació de la pau després d'un conflicte gaudia d'acceptació general i que tota la diversitat de mesures aplicables –i que, en part i preses en conjunt, ja estarien compreses en els mandats dels diversos programes, fons, oficines i organismes del sistema de les Nacions Unides en els camps econòmics, social, humanitari i de drets humans– podien tenir també una funció de diplomàcia preventiva que ajudaria tant a prevenir un conflicte com a superar les fractures un cop acabat.<sup>9</sup>

Aquesta mateixa visió de la pluralitat d'accions que componen la noció de consolidació de la pau la va mantenir també Kofi Annan quan, per exemple, en el context de l'anàlisi de la situació de pau i desenvolupament sostenible a l'Àfrica, indicava que:

“Por ‘consolidación de la paz después de los conflictos’ entiendo las medidas que se adoptan una vez terminado un conflicto armado para afianzar la paz y evitar que rebrote aquél. La experiencia demuestra que, para consolidar la paz después de un conflicto, no bastan las medidas puramente diplomáticas y militares, sino que se necesita un programa de consolidación de la paz integrado en el que se tengan en cuenta los diversos factores que han causado el conflicto o que amenazan con provocarlo. Para consolidar la paz, tal vez haya que crear instituciones nacionales o afianzarlas, vigilar la celebración de elecciones, promover el respeto por los derechos humanos, ayudar a ejecutar programas de reinserción y rehabilitación y crear las condiciones necesarias para reanudar el proceso de desarrollo”.<sup>10</sup>

Si això és acceptat d'aquesta manera i la delimitació conceptual que oferia Boutros-Ghali el 1992 n'ha demostrat la utilitat,<sup>11</sup> el que és cert és que l'altre element cabdal del missatge contingut en el Programa de pau, el relatiu a l'activació dels mecanismes previstos en la mateixa Carta de les Nacions Unides paralitzats arran de la guerra freda, es va convertir en la pràctica en un miratge. Durant una primera part dels anys noranta, el nou clima polític internacional va

<sup>8</sup> Vid. l'Informe en el Document A/47/277 – S/23111, paràgraf 55.

<sup>9</sup> Vid. el suplement, Document A/50/60 – S/1995/1, ja esmentat, paràgraf 47.

<sup>10</sup> Vid. “Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África. Informe del secretario general” Document A/52/871 – S/1998/318, de 13 d'abril de 1998, paràgraf 63.

fer albirar l'expectativa que, efectivament, els nous equilibris conduirien a un escenari multilateral, del qual les Nacions Unides serien l'eix vertebrador.<sup>12</sup> Tanmateix, a partir de mitjans dels anys noranta hi ha un evident canvi de tendència,<sup>13</sup> que es va accelerar més a partir de l'11 de setembre de 2001, amb la deriva cada cop més unilateral de l'administració nord-americana, però que les conseqüències de la guerra i l'ocupació de l'Iraq i la fractura de la comunitat internacional que això va generar han fet qüestionar novament.

Malgrat aquesta deriva i la situació de cruïlla decisiva en què s'ha acabat trobant la comunitat internacional val a dir que en el discurs polític internacional hi ha, des de principis dels anys noranta, un cert consens general tant sobre la conceptualització i la delimitació de la fase de consolidació de la pau que va enunciar el secretari general –amb el divers contingut material que inclou– com sobre la necessitat d'un abordatge integrat i coherent de l'activitat operacional de les Nacions Unides; dit d'altra manera, sobre la necessitat d'una aproximació holística a la consolidació de la pau.<sup>14</sup> Aquesta aproximació no ha fet més que reforçar-se en els darrers anys i, de manera especial, amb la creació de la Comissió de Consolidació de la Pau.

Finalment, i sota aquesta perspectiva general, cal també indicar que un concepte que ha après regut en les negociacions de la Comissió –i que sovint s'està emprant amb massa facilitat– és el d'"Estat fallit".<sup>15</sup> Aquest és un terme prou controvertit, que surt a col·lació quan es parla de la necessitat de reconstruir les institucions públiques d'un estat dèbil en el qual el govern central té escàs control efectiu sobre el territori. En aquest sentit, quan es trenca el monopoli en l'ús legítim de la força dins de les fronteres del país (per exemple, per la presència dominant de senyors de la guerra, milícies o terrorisme), la mateixa existència de l'Estat arriba a ser dubtosa i el país esdevé el que s'ha anomenat un Estat fallit.

<sup>11</sup> Per bé que el fet mateix de la diversitat d'accions que cal implementar comporta que cada actor tingui la seva pròpia perspectiva del significat del concepte de consolidació de la pau, que es dona en funció de les capacitats o dels interessos de cada actor (estats o organitzacions internacionals), les diferents aproximacions al concepte, la visió de futur resultant i la determinació de les activitats prioritàries (vid., en aquest sentit, les reflexions de T. J. BIERSTEKER, “Prospects for the UN Peacebuilding Commission”, *Disarmament Forum*, 2007, 2, pàg. 39).

<sup>12</sup> Sobre aquesta esperança i il·lusió inicials, en el context de la invasió i l'ocupació de Kuwait per part de l'Iraq, vid. J. A. CARRILLO SALCEDO, “El Consejo de Seguridad y el mantenimiento de la paz: aspectos recientes”, a *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1992*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1993, pàg. 26.

<sup>13</sup> Vid. l'anàlisi d'aquest canvi de tendència a X. PONS RAFOLS, “Las Naciones Unidas en el siglo XXI: funciones, retos y opciones de futuro”, *Agenda ONU*, 2005, vol. 7, pàg. 254-255.

<sup>14</sup> Ja que, com diu López-Jacoiste, “la experiencia demuestra que, para consolidar la paz después de un conflicto, no bastan las medidas puramente diplomáticas y militares, sino que se necesita un programa integrado de paz que abarca cuestiones civiles, sociales, administrativas y judiciales en el que se tengan en cuenta los diversos factores que han causado el conflicto o que amenazan con provocarlo” (E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, “La nueva Comisión para la Consolidación de la Paz”, a J. M. BENEYTO, B. BECERRIL, (dir.), *Una nueva Organización de Naciones Unidas para el siglo XXI*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, pàg. 92).

<sup>15</sup> Vid. D. THÜRER, “‘Failed States’ and International Law”, *Global Policy Forum*, 31 de desembre de 1999 (disponible a <http://www.globalpolicy.org/nations/sovereign/failed/2003/0725law.htm>), sobre aquesta qüestió i les fal·làcies del discurs polític vid. també P. ENGLEBERT, D. M. TULL, “Postconflict Reconstruction in Africa. Flawed Ideas about Failed States”, *International Security*, 2008, 4, pàg. 106-139.

Tanmateix, el problema amb què ens trobem és que el terme resulta potencialment perillós i es pot sumar a aquells que ja s'han utilitzat per justificar accions que sovint s'han vist com il·lícites (per exemple els termes "seguretat mundial" o "guerra contra el terrorisme"),<sup>16</sup> per la qual cosa entenem que és aconsellable no utilitzar conceptes amb càrrega política i que la nova Comissió actuï sobre la base de l'adopció de posicionaments tècnics i independents, evitant així –en la mesura que es pugui– la ineludible politització que pot comportar la seva composició intergovernamental.

<sup>16</sup> A més, l'ús d'"estats fallits" el va posar de moda el *think-tank* nord-americà *Fund for Peace*, que publica un index anual anomenat *Failed States Index*, que també es publica a la revista *Foreign Policy*. La pregunta inevitable és si aquells estats que es troben en els primers llocs de l'index d'aquesta publicació han de témer per una possible inclusió de llur situació en l'agenda de la Comissió de Consolidació de la Pau. I d'aquí també la malfiança dels estats africans, en general, en relació amb la Comissió de Consolidació de la Pau.

## A2. CANVIS I CRISI EN LES OPERACIONS DE MANTENIMENT DE LA PAU DE LES NACIONS UNIDES

Una anàlisi de l'activitat funcional de les Nacions Unides en el doble àmbit del manteniment de la pau i la cooperació al desenvolupament posa en relleu, d'una banda, la virtualitat de l'organització per adaptar-se als canvis i les noves orientacions i, d'altra banda, el caràcter excessivament compartimentat que, històricament, han tingut les activitats de les Nacions Unides, i especialment aquests dues activitats principals. Així, per un costat, la paràlisi de la guerra freda i el bloqueig del sistema de seguretat col·lectiva establert el 1945 va acabar generant, no sense crisi i convulsions,<sup>17</sup> la pràctica de l'establiment del que s'anomenarien operacions de manteniment de la pau, no previstes inicialment en la Carta, i que servien per esmorteir, reduir i pacificar algunes crisis internacionals en les quals no s'enfrontaven directament les grans potències. Igualment, per l'altre costat, en l'àmbit del desenvolupament i de la cooperació al desenvolupament resulta molt destacable l'evolució de l'activitat de les Nacions Unides, que va acabar per situar aquestes qüestions en un dels eixos centrals de la seva activitat a mesura que la descolonització posava de manifest la dimensió internacional del fenomen del subdesenvolupament.

Tanmateix, aquesta evolució de les funcions de les Nacions Unides s'ha donat de forma paral·lela i, en aquest sentit, cal subratllar precisament que el trànsit d'una operació de manteniment de la pau a una estratègia de desenvolupament a llarg termini, o la integració coherent d'una i altra, ha constituït una feblesa crònica en l'activitat de les Nacions Unides i, en general, en la resposta de la comunitat internacional davant la crítica situació existent en els països que surten de conflictes bèl·lics.

En aquest ordre d'idees, resulta pertinent subratllar també que, des de fa uns quants anys, hi ha una prevalença cada cop superior de conflictes interns en relació amb els conflictes internacionals. A més, si bé el primer tipus de conflicte és relativament fàcil d'identificar (el cas de l'ocupació de Kuwait per part de l'Iraq, i la consegüent reacció armada de la coalició encapçalada pels Estats Units; o bé les guerres de Kosovo, l'Afganistan o l'Iraq), la major part dels conflictes interns tenen algun element que els "internacionalitza", cosa que dificulta enormement la seva categorització com a conflicte "intern" o "internacional". Ara bé, la noció de "conflicte internacionalitzat" tampoc no és senzilla; l'Uppsala Conflict Data Program (UCDP) limita la "internacionalització" d'un conflicte a "la intervenció d'altres estats en forma de tropes". D'altres, en canvi, adopten una noció molt més àmplia, que té en compte que la major part dels

<sup>17</sup> De crisi constitucional de les Nacions Unides podem qualificar la situació generada arran de la guerra de Corea el 1950 i la Resolució 377 (V) de l'Assemblea General, de 3 de novembre de 1950, "Unió pro Pau" (*vid.*, per exemple i per a tots, l'anàlisi de J. A. CARRILLO SALCEDO, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1966).

conflictes interns “compten amb una important dimensió i influència regional o internacional a causa, entre altres coses, dels fluxos de persones refugiades, del comerç d'armes, dels interessos econòmics o polítics que els països veïns tenen en el conflicte...”<sup>18</sup> Des d'aquesta perspectiva, tots els conflictes interns, àdhuc els més tancats (com per exemple el de Txetxènia) tindrien una dimensió internacional, cosa que ens sembla una certa exageració de la noció. Per la nostra part, entenem més adequada una noció d'internacionalització, diguem-ne, intermèdia, en què es verifiqui una intervenció decidida en favor d'una de les parts que tingui un caràcter estratègic (suport logístic o subministrament d'armes, per exemple), encara que no arribi a l'extrem de desplegar-hi tropes pròpies.

En qualsevol cas, el que és cert és que les causes i les ramificacions dels conflictes rara vegada són només nacionals, per la qual cosa una solució de consolidació de pau integrada hauria de preveure també, si més no, una aproximació del context regional en el qual aquest s'insereix.

Doncs bé, d'alguna manera, aquests escenaris resulten encara més canviants a partir del nou context que s'entreu des de 1989. En efecte, des de la fi de la guerra freda, la freqüència i les formes en què les Nacions Unides s'han involucrat en situacions de transició després de guerres i conflictes civils ha augmentat considerablement en termes quantitius i també ha experimentat canvis en termes qualitius.<sup>19</sup> Com ja hem indicat, la fi de la guerra freda i la reducció de les tensions ideològiques i dels enfrontaments en un món que deixava de ser bipolar van crear l'espai polític necessari perquè les operacions de manteniment de la pau variessin en part la seva naturalesa i ampliessin llurs mandats a una extensa varietat d'activitats de consolidació de la pau.

En efecte, mentre que les operacions de manteniment de la pau durant el període de la guerra freda quedaven limitades, normalment, a l'observació i al desplegament de forces d'interposició entre les faccions enfrontades,<sup>20</sup> les noves missions de manteniment de la pau des dels anys noranta del segle XX han esdevingut molt més complexes i pluridimensionals i comprenen no solament aspectes militars, sinó també civils, humanitaris i polítics, entre molts d'altres. Així, a més d'assignar-los noves funcions, es produeix també la seva univèrsalització en estendre's a altres àmbits geogràfics i s'utilitzen per a altres tipus de conflictes, que són fonamentalment de caràcter intern.<sup>21</sup> Aquest canvi de la mateixa naturalesa, tant dels conflictes com de les operacions de manteniment de la pau de les Nacions Unides, és

<sup>18</sup> Vid. el web de l'UCDP (<http://www.pcr.uu.se>) i l'Escola de Cultura de Pau, “Alerta 2005! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz”, Barcelona, Icaria, pàg. 19.

<sup>19</sup> Vid., per exemple, A. BLANC ALTEMIR, “Las Naciones Unidas a final de siglo: elementos para la reflexión”, a A. BLANC ALTEMIR, *Las Naciones Unidas a final de siglo. Retos y líneas de acción*, Barcelona, Asociación para las Naciones Unidas, 1998, pàg. 21.

<sup>20</sup> Manténir els combatents separats, gràcies a la presència de les forces d'interposició (cascos blaus) permetia no només mantenir obert un canal de comunicació entre les faccions combatents, qüestió vital per a una eventual solució pacífica, sinó que també facilitava la tornada dels desplaçats, a més de desplegar una dimensió humanitària encaminada a solucionar problemes quotidians en les zones castigades pel conflicte, on el govern normalment resulta impotent en el manteniment de l'ordre públic. Moltes missions s'han desplegat obeint aquesta metodologia, per exemple, la UNEF I (1956-1967) i la UNEF II (1973-1979), en el marc del conflicte de l'Orient Mitjà (en aquest cas, entre Egipte i Israel).

<sup>21</sup> Vid., per exemple, J. CARDONA LLORENS, “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”, *Op. cit.*, pàg. 783.

una de les característiques més rellevants dels sistema internacional en els darrers anys i constitueix, al nostre entendre, el fil conductor que acabarà portant a la creació de la Comissió de Consolidació de la Pau.<sup>22</sup>

És cert, però, que amb aquesta orientació el Consell de Seguretat ha operat també “una paulatina extensió de sus competencias en virtud de una, cada vez más amplia, noción del contenido del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”<sup>23</sup> i això té riscos evidents. En aquest sentit, no hi ha dubte que el Consell de Seguretat és un òrgan polític que actua de manera discrecional en l'exercici de les competències que li atribueix la Carta, però tampoc no n'hi ha que la connexió i l'enfocament multidimensional en les operacions de manteniment de la pau resultava necessari. Així, les anomenades “missions de segona generació” han comportat tasques com les del retorn dels refugiats, la reintegració d'excombatents, la reconstrucció d'institucions estatals, la capacitat de les forces armades, la millora institucional o el monitoratge i l'observació de processos electorals.<sup>24</sup>

El canvi d'actitud de les Nacions Unides pel que fa a la manera de concebre les operacions de manteniment de la pau es pot veure clarament en les primeres missions complexes que va desenvolupar l'Organització, començant per la de Namíbia (UNTAG), el mandat de la qual va incloure la supervisió electoral, el manteniment de l'ordre i la desmilitarització. Després d'aquesta operació en vingueren d'altres molt més complexes encara, entre les quals es poden destacar les de la taula següent:

Dates	Nom de l'operació	Lloc	Conflicte i missió de l'ONU
1989-1990	UN Transition Assistance Group (UNTAG)	Namíbia	Guerra d'alliberament de Namíbia respecte de Sud-àfrica. Administració del territori i eleccions.
1991-1993	UN Advance Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)	Cambodja	Guerra civil, règim khmer roig i ocupació vietnamita de Cambodja. Administració del territori i eleccions.
1991-1995	UN Observer Mission in El Salvador (ONUSAL)	El Salvador	Guerra civil del Salvador.
1991-1995	UN Angola Verification Mission II (UNAVEM II)	Angola	Guerra civil d'Angola.
1992-1994	UN Operation in Mozambique	Moçambic	Guerra civil de Moçambic.

<sup>22</sup> Vid., per exemple, D. Atwood i F. Tanner quan diuen que la “creation of the Peacebuilding Commission has been a response to the fundamentally transformed nature of peace operations during the last decade” (A. ATWOOD, F. TANNER, “The UN Peacebuilding Commission and International Geneva”, *Disarmament Forum*, 2007, 2, pàg. 27).

<sup>23</sup> Vid. V. ABELLAN HONRUBIA; “La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política”, a *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Díez de Velasco*, *Op. cit.*, pàg. 5.

<sup>24</sup> Sobre l'ampliació del concepte de seguretat, la redefinició de l'agenda de pau i el revifament de les operacions de pau vid. també A. PIGRAU, *Guerra i Pau: l'evolució del Dret*, *Op. cit.*, pàg. 16-19.

Després, a partir de 1999, van venir unes intervencions que van representar les operacions de manteniment de la pau més complexes i costoses realitzades fins al moment. Entre aquestes destaquem les següents:

Dates	Nom de l'operació	Lloc	Conflicte i missió de l'ONU
1999	UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)	Kosovo	Guerra de Kosovo. Administració del territori.
1999-2002	UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET)	Timor Oriental	Invasió i ocupació per part d'Indonèsia. Administració del territori fins a la seva independència l'any 2002.
1999-2005	UN Mission in Sierra Leone (UNAMSIL)	Sierra Leone	Guerra civil de Sierra Leone. Supervisió del procés de pau i celebració d'eleccions lliures i democràtiques.
2002-2009	UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)	Afganistan	Crisi post-11 de setembre de 2001. Suport al Govern.
2004-2006	UN Operation in Burundi (ONUB)	Burundi	Guerra civil de Burundi.
2004	UN Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI)	Costa d'Ivori	Guerra civil de la Costa d'Ivori.
1999	UN Organizational Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC)	República Democràtica del Congo	Segona guerra del Congo.
2004	UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)	Haití	Crisi d'Haití de 2004.
2003	UN Mission in Liberia (UNMIL)	Libèria	Segona guerra de Libèria.
2005	UN Mission in Sudan (UNMIS)	Sudan	Segona guerra civil del Sudan.

Entremig, però, hi ha hagut importants fracassos, quan s'ha exigit a l'operació de manteniment de la pau molt més del que estrictament tenia capacitat i mandat per fer, com van ser, per exemple, els casos de Bòsnia i Hercegovina (UNPROFOR), Somàlia (ONUSOM) o Ruanda (UNAMIR). En efecte, un dels elements clau en l'origen d'aquests fracassos, a més de la nul·la voluntat de les parts en conflicte i la passivitat del mateix Consell de Seguretat, es pot residenciar a la necessitat imperiosa que les operacions de manteniment de la pau tinguessin sempre un "mandat clar",<sup>25</sup> cosa que no sempre ha succeït. Aquí s'ha vist també com s'ha anat erosionant progressivament la credibilitat de les Nacions Unides, marginades molt sovint de les grans qüestions relatives al manteniment de la pau i la seguretat internaci-

<sup>25</sup> Com ja indicava el secretari general en el seu Programa de pau, Document A/47/277, ja esmentat, paràgraf 50.

onals i que, d'altra banda, han aparentat aplicar polítiques amb un doble raser en una àmplia diversitat de temes i que han acabat per presenciar, sense reaccionar, importants violacions dels principis i les normes de les mateixes Nacions Unides.<sup>26</sup>

Pel que fa a aquestes noves missions de les Nacions Unides, els estudis i les crítiques han estat nombrosos i no és el nostre propòsit detenir-nos en aquesta anàlisi. N'hi ha prou a assenyalar que, en qüestions de seguretat, són ben conegudes les freqüents restriccions i limitacions imposades pels mandats i les capacitats de les operacions de manteniment de la pau de les Nacions Unides.<sup>27</sup> En qüestions d'assistència, les mancances en temes humanitaris, de reconstrucció i fons financers per al desenvolupament són àmpliament conegudes i encara persistents.<sup>28</sup>

Molt sovint, s'ha acusat la comunitat internacional d'abandonar massa ràpidament aquells territoris que han assolit la pau després d'una guerra cruenta, sabent que un armistici o un tractat de pau és quelcom a vegades formal, que no acostuma a solucionar per si mateix els problemes subjacents que afecten la societat i que, probablement, van ser els mateixos problemes que van desembocar en la guerra anterior. Això fa que, en molts casos, països que surten d'una guerra tornin a recaure en la violència en terminis curts. És aquí on rau una de les principals llacunes del sistema de manteniment de la pau de les Nacions Unides i és que moltes operacions han fracassat en el foment d'institucions polítiques fortes i duradores; en el suport d'un desenvolupament social i econòmic, essencial per a una pau sostenible; o en la prevenció de recaigudes en el conflicte.<sup>29</sup> Així, tot i haver aconseguit un acord de pau, les vides de moltes persones, sobretot entre les més pobres i vulnerables, han seguit repletes de temors, d'inseguretat i de violència.

Amb la intenció de no repetir alguns dels fracassos en les operacions de manteniment de la pau comesos en els anys noranta, el secretari general, Kofi Annan, va encarregar l'any 2000 a un grup d'experts que avalués les carències del sistema de les Nacions Unides i formulés recomanacions per tal de millorar-lo. Amb aquest fi es va constituir un grup d'alt nivell –pre-

<sup>26</sup> *Vid.*, en aquest sentit, R. PANIAGUA, X. PONS RAFOLS, "El sistema de seguridad colectiva, el terrorismo internacional y la legitima defensa", *Agenda ONU*, 2001, vol. 4, pàg. 26.

<sup>27</sup> Així, per exemple, en la publicació d'ACNUR *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, 2000, es diu, respecte del genocidi de Ruanda: "Entre abril y julio de 1994 fueron asesinadas aproximadamente 800.000 personas. Pese a que en octubre de 1993 se había desplegado una fuerza multinacional de la ONU para el mantenimiento de la paz, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (UNAMIR), con un mandato limitado para ayudar a las partes a implementar el Acuerdo de Arusha, el grueso de esta fuerza se retiró poco después del estallido de violencia".

<sup>28</sup> Això s'evidencia, per exemple, amb el recent fracàs al Sudan i, concretament, en el fet que el fons d'inversió de donants no s'ha aconseguit mantenir per finançar programes més ambiciosos. L'evidència resulta contundent i així la "UNICEF dispone de poco más de 2,81 millones de dólares en recursos suministrados por los donantes de los 89 millones de dólares necesarios para sus labores en Darfur durante 2006. De manera que en vísperas del segundo trimestre del año, UNICEF sólo cuenta con el 3,1% de los fondos necesarios para financiar los programas en esa región", a [http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/sudan\\_darfuroverview.html](http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/sudan_darfuroverview.html).

<sup>29</sup> Sobre la diferent tipologia dels processos de pau i l'evolució que han tingut entre 1995 i 2004 els més rellevants d'aquests processos *vid.*, en general, V. FISAS, K. HEERBOLZHEIMER, *Models de processos de pau. Estudi comparatiu 1995-2004*, Materials de Pau i Drets Humans, Document de treball núm. 4, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2008.

sidit per Lakhdar Brahimi, exministre de Relacions Exteriors d'Algèria– que va examinar a fons les activitats de les Nacions Unides relatives a la pau i la seguretat internacionals i va formular recomanacions específiques, concretes i pràctiques sobre com orientar i dur a terme aquestes activitats en el futur. El resultat d'aquest examen fou l'Informe del Grup Especial sobre les Operacions de Pau de les Nacions Unides,<sup>30</sup> publicat l'agost de 2000, i conegut com Informe Brahimi. Aquest Informe constitueix un precedent important, tant pel que fa a l'establiment de la Comissió de Consolidació de la Pau com perquè fa ressaltar conceptes que després van tenir ressò i una importància cabdal, com és, per exemple, la noció de “seguretat humana”.<sup>31</sup>

En l'Informe, i sobre el punt de partida dels conceptes elaborats per Boutros-Ghali en el seu Programa de pau, s'afirmava que les operacions de pau de les Nacions Unides comportaven tres activitats principals:

- Prevenció de conflictes i establiment de la pau,
- Manteniment de la pau,
- I consolidació de la pau.

Però la definició que es donava a cadascuna d'aquestes activitats –quatre, en realitat– coincidia substancialment amb la que va oferir Boutros-Ghali l'any 1992. Pel que fa a nosaltres, l'Informe Brahimi subratllava que:

“La consolidación de la paz es un término más reciente que, como se usa en este informe, se refiere a las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Por lo tanto, la consolidación de la paz incluye, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo, mediante el adiestramiento y la reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal); el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los tropellos pasados y presentes; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa); y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación.

Complementos esenciales de una efectiva consolidación de la paz son el apoyo a la lucha contra la corrupción, la ejecución de programas humanitarios de remoción de minas, los programas de lucha contra el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/sida), incluidos los de información y la lucha contra otras enfermedades infecciosas.”<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Vid. l'Informe del Grup sobre Operacions de Pau de les Nacions Unides en el Document A/55/305-S/2000/809, de 17 d'agost de 2000.

<sup>31</sup> L'Informe Brahimi recull en aquest punt el concepte forjat en l'Informe de desenvolupament humà del PNUD de 1994, i assenta bases conceptuals del treball futur de la Comissió sobre Seguretat Humana. Per a més informació *vid.* “La seguridad humana, ahora”, Informe de la Comissió sobre seguretat humana de 2003, disponible a [http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline\\_spanish.html](http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.html).

<sup>32</sup> Paràgrafs 13 i 14 de l'Informe, Document A/55/305 – S/2000/809.

Es tracta, doncs, d'una elaboració consistent i amb més contingut material del mateix concepte de consolidació de la pau ja enunciat en el moment oportú i que, cada cop més, feia posar en relleu la necessitat d'implementar-lo a la pràctica.<sup>33</sup> Així, en el pla institucional, es plantejava en el mateix Informe la possibilitat de crear oficines de suport a la consolidació de la pau o “oficines polítiques”, a manera de seguiment de determinades operacions de pau de les Nacions Unides. Amb aquestes oficines de les Nacions Unides –es deia– es podria donar suport a la consolidació de la pau en els països després dels conflictes, treballant amb els governs i amb les organitzacions no governamentals i complementant així altres activitats ja en curs per part de les Nacions Unides.<sup>34</sup>

En aquest sentit, l'Informe Brahimi també va significar un abans i un després pel que fa a la millora de la coordinació d'estratègies quan intervenen diversos organismes internacionals en un mateix conflicte, i en va optimitzar l'eficàcia.<sup>35</sup> Però encara quedava molt per fer quant a la consecució de la coherència necessària i l'establiment del mecanisme institucional més adequat; aquesta continuava sent una assignatura pendent i un dels més rellevants fonaments per a la creació de la Comissió de Consolidació de la Pau.

Les realitats internacionals encara incrementaven més la urgència d'una resposta adequada per part de la comunitat internacional. En efecte, d'acord amb Charles Call i Susan Cook, d'un total de 18 països afectats per conflictes entre 1998 i 2002, en els quals les Nacions Unides van buscar facilitar les transformacions polítiques, 13 continuaven sent classificats com a règims autoritaris el 2002.<sup>36</sup> De manera semblant, Roland Paris conclou que d'11 operacions de pau empreses entre 1989 i 1998 només dues van finalitzar amb èxit (Croàcia i Namíbia), dues van resultar ser fracassos evidents (Angola i Ruanda)<sup>37</sup> i les set restants es trobaven entre ambdós extrems.<sup>38</sup>

El punt de partida és, doncs, aquesta constatació que les Nacions Unides han fracassat amb freqüència en la prevenció de la reaparició del conflicte i en l'establiment d'institucions

<sup>33</sup> Sobre l'Informe Brahimi i la noció de consolidació de la pau que s'hi expressa *vid.* F. SINDICO, “El fortalecimiento del imperio de la ley en las operaciones de consolidación de la paz de las Naciones Unidas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2002, núm. 5, pàg. 3 i seg.

<sup>34</sup> Paràgraf 36 de l'Informe, Document A/55/305 – S/2000/809.

<sup>35</sup> Cal tenir en compte que les Nacions Unides són representades en aquestes operacions de camp, pel Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau (DOMP), les oficines de l'Alt Comissionat per als Refugiats (ACNUR), el Programa de les Nacions Unides per al desenvolupament (el PNUD és la institució mundial més important en l'atorgament de subvencions per al desenvolupament, i disposa d'una oficina de prevenció i recuperació de crisis i operacions de camp en la majoria de països en desenvolupament) l'Alt Comissionat de les Nacions Unides pels Drets Humans (OHCHR), el Departament d'Afers Polítics (DAP) i el Fons de les Nacions Unides per a la Infància (UNICEF), entre més de 30 organismes, fons i programes existents.

<sup>36</sup> *Vid.* C. CALL, S. COOK, “On Democratization and Peacebuilding”, *Global Governance*, 2003, vol. 9, núm. 2, pàg. 233-234.

<sup>37</sup> Els casos d'Angola (1993) i Ruanda (1994) han estat catalogats per Kofi Annan com uns dels episodis més violents i tràgics del anys noranta ocorreguts després de la negociació d'acords de pau (*vid.* “Informe del Secretario General. Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, Document A/59/2005, de 21 de març de 2005, pàg. 114).

<sup>38</sup> *Vid.* R. PARIS, *At war's end: Building peace after civil conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pàg. 151.

polítiques funcionals i inclusives en les societats esquinçades per un conflicte armat. Així ho reconeixia el mateix Informe Brahimi en indicar que, en els darrers temps, les Nacions Unides no havien estat a l'alçada del repte d'acabar amb el flagell de la guerra i que sense un canvi institucional significatiu, més suport financer i un compromís renovat dels estats membres, no es podrien executar les tasques crítiques de manteniment i consolidació de la pau que els estats membres assignessin en el futur a les Nacions Unides.<sup>39</sup> No és tractava sols d'una qüestió de força o d'imposició de la pau, ja que "la fuerza por sí sola no puede crear la paz, sólo puede crear un espacio para construirla"; com es diu en l'Informe, "la clave del éxito de futuras operaciones complejas reside en el apoyo político, el rápido despliegue con una clara demostración de fuerza y una buena estrategia de consolidación de la paz".<sup>40</sup>

Amb la perspectiva i la dinàmica generada per l'Informe Brahimi i per la desolada realitat que posava de manifest, va anar configurant-se, de manera gradual, la necessitat de crear un òrgan que hauria de respondre als tres paràmetres fonamentals següents:

- **Coordinació:** facilitar la comunicació entre tots els agents implicats, principalment per evitar l'encavalcament de funcions, de manera que es pugui extreure el màxim profit del conjunt dels esforços.
- **Coherència:** garantir l'estabilitat de les missions de reconstrucció de la pau per un període raonable i, en tot cas, més extens que en la praxis observada tradicionalment, en què les missions abandonaven els països que sortien de conflictes amb excessiva celeritat.
- **Integració:** observar les tasques de consolidació de la pau des d'un enfocament integrat, és a dir, no a través de mesures aïllades i unidisciplinàries com poden ser les merament militars, sinó partint d'un conjunt d'activitats que compreguin diversos sectors (social, econòmic, polític, etc.) tot dirigint-les a un objectiu comú, la consolidació de la pau.

Aquest òrgan serà la Comissió de Consolidació de la Pau i, si bé en la seva concepció respon a aquest triple enfocament, també queda clar de primer moment que la consolidació de la pau, amb la diversitat d'activitats materials, operacionals i sectorials que inclou<sup>41</sup> és, per definició, un procés fonamentalment polític i que respon, per tant, a dinàmiques polítiques, tant del país que es troba en la situació postconflicte com de la mateixa comunitat internacional.

<sup>39</sup> Document A/55/305 – S/2000/809, paràgraf 1.

<sup>40</sup> *Ibid.*, paràgrafs 3 i 4.

<sup>41</sup> Com diu S. Güell, "la reconstrucció de un Estado después de un conflicto exige promover la realización de un cúmulo de actividades enormemente heterogéneas" (S. GÜELL PERIS, "La Comisión de Consolidación de la Paz. Hacia la optimización de la labor de Naciones Unidas en materia del establecimiento de la paz", a *Recull de ponències. Jornada La Comissió de Consolidació de la Pau*, celebrada el 9 d'octubre de 2006 i organitzada per l'Associació per a les Nacions Unides, pàg. 55).

## A3. LA GESTACIÓ DE LA COMISSIÓ DE CONSOLIDACIÓ DE LA PAU

La decisió sobre l'establiment de la Comissió de Consolidació de la Pau fou acordada a la Cimera Mundial de 2005, però s'insereix en un procés més ampli de reforma institucional de les Nacions Unides. Concretament, la seva creació és un reflex de diverses recomanacions recollides en l'Informe del Grup d'Alt Nivell sobre les Amenaces, els Reptes i el Canvi i en l'Informe previ del secretari general "Un concepte més ampli de llibertat: desenvolupament, seguretat i drets humans per a tothom".<sup>42</sup> Tanmateix les modalitats concretes de composició i funcionament i la dependència del nou òrgan es van acabar adoptant per l'Assemblea General i el Consell de Seguretat després de la Cimera Mundial.

### A3.1. ELS TREBALLS PREPARATORIS DE LA CIMERA MUNDIAL

La primera idea que cal subratllar és que la Comissió de Consolidació de la Pau és una de les novetats institucionals vinculades al procés de reforma de les Nacions Unides iniciat durant la 60a sessió de l'Assemblea General de les Nacions Unides. No obstant això, el debat sobre la reforma del sistema de les Nacions Unides ve de molt lluny; de fet, des de la creació de l'Organització (juny de 1945), ja es va fer palès que la majoria dels delegats consideraven que l'estructura que li havien donat era merament provisional, com un primer pas cap a l'establiment d'un nou sistema multilateral. L'article 109.3 de la Carta és una clara evidència d'aquesta orientació inicial, ja que establia que una conferència general amb el propòsit de revisar la Carta hauria de ser celebrada a partir de la desena sessió de l'Assemblea General. Tanmateix, el primer gran intent de reformar l'estructura de les Nacions Unides no va reeixir en aquesta desena sessió, l'any 1955, i l'Assemblea General, tot i ser conscient de la necessitat d'una reforma, va decidir posposar qualsevol decisió respecte a això. Des d'aleshores, diversos intents per reformar les Nacions Unides han tingut lloc durant dècades, però els temes més rellevants, especialment la reforma del Consell de

<sup>42</sup> Aquest Informe és, al nostre entendre, un dels textos més suggerents presentats mai per un secretari general ("Informe del Secretario General. Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", Document A/59/2005, ja esmentat. En l'Informe, el secretari general, Kofi Annan, a més d'expressar la interdependència entre els pilars fonamentals de les Nacions Unides (subratllant que "el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente. Esta relación no ha hecho más que reforzarse en nuestra era de rápidos progresos tecnológicos, de aumento de la interdependencia económica, de globalización y de espectaculares transformaciones geopolíticas", paràgraf 16), va voler emfatitzar clarament el que és subjacent en aquesta tríada de pilars i en el mateix "concepte més ampli de la llibertat" i que és il·lustratiu i, sobretot, encoratjador davant una realitat obstinada i profundament injusta. En síntesi, en l'Informe se sosté que estem parlant d'un concepte més ampli de la llibertat perquè estem parlant de la llibertat per viure sense misèria, de la llibertat per viure sense temor, i de la llibertat per viure en dignitat.



Seguretat i el dret de veto dels membres permanents d'aquest òrgan, han dificultat i han acabat per segrestar tot el debat sobre la reforma i les diferents opcions possibles.<sup>43</sup>

El nou clima creat en l'àmbit de les relacions internacionals arran de l'11 de setembre de 2001 i, especialment, la fractura provocada en el Consell de Seguretat en relació amb la guerra i la posterior ocupació de l'Iraq l'any 2003 van acabar per aguditzar encara més una certa crisi o situació de cruïlla decisiva en el conjunt del sistema onusià.<sup>44</sup> Les profundes divisions sorgides entre els estats membres sobre la naturalesa de les amenaces a la seguretat col·lectiva i sobre la justificació o no de l'ús de la força per afrontar aquestes amenaces, van portar el secretari general, Kofi Annan, a designar un grup d'alt nivell de persones eminents, a les quals va demanar que proporcionessin una visió àmplia i col·lectiva sobre la manera d'avançar en la solució dels delicats problemes que situaven les Nacions Unides en un moment tan crític i decisiu.

L'Informe final del Grup d'Alt Nivell sobre les Amenaces, els Reptes i el Canvi, que és conegut com "Un món més segur: la responsabilitat que compartim",<sup>45</sup> formula, amb una visió ecumènica,<sup>46</sup> un seguit de recomanacions per afrontar els problemes i les qüestions derivades de sis àrees principals en les quals el sistema multilateral hauria de concentrar la seva acció durant les properes dècades: les guerres *entre* els estats; la violència *dintre* dels estats (guerres civils, greus violacions de drets humans i genocidis); la pobresa, les malalties infeccioses i la degradació mediambiental; les armes nuclears, radiològiques, químiques i biològiques; el terrorisme; i el crim transnacional organitzat. Amb aquesta perspectiva, resultava clara la voluntat d'aprehendre les amenaces a la seguretat col·lectiva, múltiples i diverses, com un conjunt, en la mesura que s'entén que estan també estretament interrelacionades; i, en conseqüència, es posava en relleu clarament també la necessitat d'una aproximació integrada, coordinada i coherent que permeti construir un sistema de seguretat col·lectiva sostenible i digne de crèdit, més eficaç, eficient i equitatiu.<sup>47</sup>

Considerant el tema de la violència dintre dels estats, l'anàlisi del Grup d'Alt Nivell va identificar com "una llacuna institucional clau" el fet que "no hay un componente del sistema de las Naciones Unidas expresamente destinado a evitar el colapso de un Estado y que éste se precipite hacia la guerra ni para prestar asistencia en los países en su transición de la guerra a

<sup>43</sup> Sobre la reforma i la revisió de la Carta, *vid.*, entre d'altres, X. PONS RÀFOLS, A. OLESTI RAYO, H. TORROJA MATEU, "La reforma de la Carta de las Naciones Unidas. Informe analítico de la práctica de la Organización", a *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Madrid, Colección Escuela Diplomática, 1995, núm. 2. Respecte del debat i les opcions de reforma del Consell de Seguretat, *vid.*, per a tots, R. RIQUELME CORTADO, *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU*, Madrid, Dykinson, 2000.

<sup>44</sup> *Vid.* X. PONS RÀFOLS, "Las Naciones Unidas en el siglo XXI", *Op. cit.*, pàg. 268 i seg.

<sup>45</sup> *Vid.* "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio", Document A/59/565, de 2 de desembre de 2004. Sobre aquest Informe es pot veure l'estudi de A. SANJOSE GIL, "Algunas reflexiones sobre el Informe del Grupo de alto nivel creado por el Secretario General y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004, núm. 9.

<sup>46</sup> En l'afortunada formulació utilitzada per L. BOISSON DE CHAZOURNES, "Rien ne change, tout bouge ou le dilemme des Nations Unies. Propos sur le rapport du Groupe de personnalités de Haut Niveau sur les menaces, les défis et le changement", *Revue Générale de Droit International Public*, 2005, 1, pàg. 150.

<sup>47</sup> *Vid.* l'Informe, Document A/59/565, paràgrafs 31 a 43.

la paz".<sup>48</sup> En aquest sentit, i com que les Nacions Unides haurien d'actuar de manera coherent i efectiva per prevenir la recaiguda en la violència a través de la reconstrucció de la pau –en un procés continu, que comença amb l'alerta primerenca, passa per l'acció preventiva i arriba a la consolidació de la pau després del conflicte–, el Grup d'Alt Nivell va recomanar que el Consell de Seguretat, fent una consulta prèvia al Consell Econòmic i Social, establis una Comissió de Consolidació de la Pau.<sup>49</sup>

Tal com es diu en el mateix Informe del Grup d'Alt Nivell,<sup>50</sup> les funcions principals de la Comissió de Consolidació de la Pau haurien de ser:

- 1) Constatar i identificar els estats que es troben en greus dificultats i corren el risc de caure en el col·lapse complet;
- 2) Organitzar, de forma proactiva i conjuntament amb el govern del país, l'assistència necessària per tal d'impedir que el procés avanci més;
- 3) Ajudar en la planificació per a la transició entre el conflicte i la consolidació de la pau després del conflicte; i
- 4) Coordinar i mantenir els esforços de la comunitat internacional en la consolidació de la pau després del conflicte durant tant de temps com sigui necessari.

A més del fet de configurar-la com un òrgan subsidiari del Consell de Seguretat, val a dir que, en relació amb els aspectes més institucionals de la futura Comissió, el Grup d'Alt Nivell també va recomanar que aquesta hauria de tenir un nombre raonablement petit de membres, que s'hauria de reunir en diferents configuracions, amb la finalitat de considerar tant qüestions de política general com situacions i estratègies per a cada país; que hauria d'incloure els actors més rellevants de diferents àmbits (òrgans de les Nacions Unides, com el Consell Econòmic i Social; representants d'agències de les Nacions Unides; institucions econòmiques i financeres internacionals; o representats d'organitzacions regionals); i que hauria de ser assistida per una oficina de suport a la consolidació de la pau en el si de la Secretaria de les Nacions Unides.

Inspirant-se en gran mesura en les propostes del Grup d'Alt Nivell, el secretari general, Kofi Annan, va presentar l'Informe que ja hem esmentat, "Un concepte més ampli de la llibertat", amb un conjunt de propostes d'alta volada política de cara a la Cimera Mundial que s'havia de celebrar el setembre de 2005. En aquest Informe, i als efectes que ens interessin, el secretari general feia seu l'enfocament general del Grup d'Alt Nivell sobre "un concepto más amplio de la seguridad colectiva que abarque las nuevas y las viejas amenazas y que tenga en cuenta los intereses de todos los Estados en materia de seguridad"<sup>51</sup> i sostenia que "debemos transformar las Naciones Unidas en un instrumento eficaz de prevención de conflictos, que es la función para la que fueron concebidas, adoptando medidas sobre varias prioridades políticas e institucionales fundamentales".<sup>52</sup>

<sup>48</sup> *Ibid.*, paràgraf 261.

<sup>49</sup> *Ibid.*, paràgraf 263.

<sup>50</sup> *Ibid.*, paràgraf 264.

<sup>51</sup> *Vid.* Document A/59/2005, ja esmentat, paràgraf 71.

<sup>52</sup> *Ibid.*, paràgraf 83.

Kofi Annan reconeixia també alguns dels fracassos històrics de les mateixes Nacions Unides i subratllava que, de fet, “algunos de los episodios más violentos y trágicos de los años noventa ocurrieron tras la negociación de acuerdos de paz: por ejemplo, en Angola en 1993 y en Ruanda en 1994. Aproximadamente la mitad de los países que salen de una guerra vuelven a caer en la violencia en un plazo de menos de cinco años. Estos dos hechos vienen a confirmar el mensaje principal: para prevenir los conflictos, debemos asegurarnos de que los acuerdos de paz se apliquen de manera sostenida y sostenible”.<sup>53</sup> En conseqüència, el secretari general, seguint la proposta del Grup d'Alt Nivell –per bé que modificant-la–, proposava la creació d'una comissió de consolidació de la pau, ja que “es precisamente en este punto donde existe una enorme laguna en el mecanismo institucional de las Naciones Unidas: ningún componente del sistema de las Naciones Unidas se ocupa de ayudar a los países en la fase de transición de la guerra a una paz duradera”.<sup>54</sup>

Més concretament, el secretari general indicava que aquesta comissió podria dur a terme les activitats següents.<sup>55</sup>

- 1) Inmediatament després d'acabada una guerra, millorar la planificació de les Nacions Unides per aconseguir una recuperació sostinguda, centrant-se al principi a establir les institucions necessàries;
- 2) Ajudar a obtenir un finançament previsible de les primeres activitats de recuperació, en part presentant diverses possibilitats de mecanismes de finançament basats en quotes voluntàries i permanents;
- 3) Millorar la coordinació de les múltiples activitats que desenvolupen els programes, els fons i les agències de les Nacions Unides després dels conflictes;
- 4) Proporcionar un fòrum on les Nacions Unides, els principals donants bilaterals, els països que aporten contingents, les entitats i les organitzacions regionals pertinents, les institucions financeres internacionals, i el govern nacional o de transició del país interessat puguin compartir informació respecte de llurs estratègies de recuperació respectives per tal de guanyar més coherència;
- 5) Examinar periòdicament els progressos fets en l'assoliment dels objectius de recuperació a mitjà termini; i
- 6) Mantenir l'atenció política en la fase de recuperació després dels conflictes.

Més que el vessant institucional, allò veritablement rellevant de la proposta del secretari general en relació amb la proposta anterior del Grup d'Alt Nivell és el fet que Kofi Annan, per bé que concebia la necessitat d'assistència internacional per tal de construir institucions internes capaces de reduir els conflictes, considerava –atesa la reacció dels estats– que aquest nou òrgan no hauria de tenir una funció d'alerta o vigilància.<sup>56</sup> En altres paraules, es proposava que en aquest nou òrgan prevalgués més el vessant de reconstrucció postconflicte que no el vessant preventiu o d'alerta primerenca, tot i que, com consideren molts analistes, la consolidació de la pau té més a veure amb la prevenció que amb la reconstrucció.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> *Ibid.*, paràgraf 114.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*, paràgraf 115.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Vid. R. PONZIO, “The United Nations Peacebuilding Commission”, *Disarmament Forum*, 2007, 2, pàg. 5.

El secretari general completava el seu enfocament amb una addició al seu Informe específicament dedicada a la Comissió de Consolidació de la Pau i presentada el 23 de maig de 2005.<sup>58</sup> En aquest Informe específic, d'una banda, el secretari general reiterava que, atesa la reacció dels estats davant l'Informe del Grup d'Alt Nivell, no convenia que el nou òrgan assumís funcions d'alerta primerenca, però sí matisar el paper del Consell Econòmic i Social en relació amb el del Consell de Seguretat,<sup>59</sup> i, d'altra banda, descrivia amb més deteniment les funcions que podria tenir la Comissió, així com l'Oficina de Suport i el Fons per a la Consolidació de la Pau.<sup>60</sup> Pel que feia als aspectes institucionals, el secretari general proposava que el nou òrgan assessorés successivament el Consell de Seguretat i el Consell Econòmic i Social, i evitar així les duplicacions i les confusions, i que la seva composició, amb membres d'ambdós òrgans, i flexiblement d'altres actors i entitats, fos reduïda, entre 15 i 20 membres com a composició bàsica.<sup>61</sup>

Finalment, val a dir que també el Consell de Seguretat es va pronunciar abans de la celebració de la Cimera Mundial en relació amb el tema de la consolidació de la pau. Arran d'una sessió dedicada a aquest tema, la presidència del Consell de Seguretat va emetre una declaració en la qual, d'una banda, considerant que la consolidació de la pau després dels conflictes estava íntimament vinculada a la seva responsabilitat primordial, reconeixia que “los conflictos internos y los Estados que salen de un conflicto se cuentan entre los problemas más complejos a que se enfrenta la comunidad internacional, y que en la mayoría de los casos, para responder a ellos se necesita una combinación coherente e integrada de actividades de consolidación y mantenimiento de la paz, entre ellas actividades políticas, militares, civiles, humanitarias y de desarrollo”; d'altra banda, també subratllava que “las prioridades para cuando haya terminado el conflicto deberían ser, según proceda, la protección de los civiles; el desarme, la desmovilización, la repatriación, la reintegración y la rehabilitación de los excombatientes; la reforma económica y social y del sector de seguridad; el fin de la impunidad; el establecimiento y restablecimiento de las instituciones de gobierno, el imperio de la ley y la justicia de transición, el respeto de los derechos humanos; y la reactivación del desarrollo económico”; i, finalment, entre altres aspectes, el Consell de Seguretat reconeixia tant la funció del Consell Econòmic i Social en relació amb el desenvolupament sostenible com la importància que els països mateixos assumissin el control del procés de transició des de la finalització del conflicte fins que s'assoleix una pau duradora i un desenvolupament sostenible.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General. Adición. Comisión de Consolidación de la Paz. Nota explicativa del Secretario General”, Document A/59/2005/Add.2, de 23 de maig de 2005.

<sup>59</sup> *Ibid.*, paràgraf 3.

<sup>60</sup> *Ibid.*, paràgrafs 9 a 24.

<sup>61</sup> *Vid.*, en especial, a *ibid.*, paràgrafs 25 i 27.

<sup>62</sup> *Vid.* la declaració de la presidència del Consell de Seguretat, Document S/PRST/2005/20, de 26 de maig de 2005.

### A3.2. LA CIMERA MUNDIAL DE 2005

La Cimera Mundial de Caps d'Estat i de Govern convocada pel setembre de 2005, en ocasió del seixantè aniversari de la creació de les Nacions Unides, no tenia, en realitat, la finalitat principal de reformar l'Organització, sinó d'avaluar el compliment dels compromisos del Mil·lenni i els que s'assoliren en les grans conferències i cimeres de les Nacions Unides celebrades al llarg dels anys noranta.<sup>63</sup> Tanmateix, la dinàmica de propostes de reformes institucionals de les Nacions Unides va acabar generant una gran expectativa internacional respecte de la Cimera, finalment frustrada, al nostre entendre. Ni es va avançar de manera substancial en la reforma necessària de les Nacions Unides ni en els compromisos per tal d'assolir els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni.<sup>64</sup> És cert que el document final de la Cimera confirma un cop més els "propòsits, principis i valors" de les Nacions Unides i referma que la pau i la seguretat, el desenvolupament i els drets humans en són els pilars fonamentals,<sup>65</sup> però aquestes línies discursives no superen la bretxa existent entre el discurs polític i la necessària aplicació pràctica.

Com és sabut, els dos resultats institucionals més rellevant de la Cimera foren la creació del Consell de Drets Humans i de la Comissió de Consolidació de la Pau. Tanmateix, per bé que previstos en el document final de la Cimera, ambdós òrgans van necessitar ulteriors negociacions fins que les corresponents resolucions dels òrgans principals pertinents els van establir formalment.

El document final segueix, en gran part, la mateixa estructura de l'Informe del secretari general, amb els tres eixos del "concepte més ampli de la llibertat": desenvolupament, pau i seguretat col·lectiva; i drets humans i imperi del dret; i dedica una darrera part a l'enfortiment de les Nacions Unides, amb les propostes de caràcter institucional. Tanmateix, mentre la proposta de creació del Consell de Drets Humans s'ubica en aquesta part institucional, la proposta en relació amb la Comissió de Consolidació de la Pau s'ubica en el capítol dedicat a la pau i la seguretat col·lectiva.<sup>66</sup>

Tot i que el document final de la Cimera Mundial mostra un consens generalitzat en el sentit d'establir aquesta Comissió de Consolidació de la Pau, subratllant-ne les funcions, els estats membres van fracassar, tanmateix, a l'hora d'arribar a un acord sobre l'estructura i la

<sup>63</sup> *Vid.*, en aquest sentit, H. TORROJA MATEU, "¿La 'reforma' de las Naciones Unidas? Un problema de lenguaje. Reflexiones con ocasión de la Cumbre Mundial de 2005", a J. M. BENEYTO, B. BECERRIL, (dir.), *Una nueva Organización de Naciones Unidas para el siglo XXI*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pàg. 254 i seg.

<sup>64</sup> Sobre la Cimera Mundial i l'intens i complex procés negociador previ a la celebració de la Cimera *vid.*, així mateix, X. PONS RÀFOLS, "Luces y sombras en el Document final de la Cumbre Mundial 2005", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2005, 2, pàg. 1128-1137.

<sup>65</sup> *Vid.* el Document final de la Cimera Mundial, Resolució 60/1 de l'Assemblea General, de 16 de setembre de 2005, paràgrafs 2, 5 i 9, especialment. Les resolucions concurrents de l'Assemblea General i del Consell de Seguretat, que estableixen les modalitats de la nova Comissió de Consolidació de la Pau, també reiteren en el paràgraf tercer del seu preàmbul la idea que "el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente" [*vid.* Resolució 60/180 de l'Assemblea General i 1645 (2005) del Consell de Seguretat, ambdues de 20 de desembre de 2005].

<sup>66</sup> La creació del Consell de Drets Humans es proposa en el paràgraf 157 del capítol sobre l'enfortiment de les Nacions Unides, la creació de la Comissió de Consolidació de la Pau és en el paràgraf 97, en el capítol de pau i seguretat col·lectiva.

composició de la Comissió. Aquestes qüestions es van deixar per a una segona ronda de negociacions, que s'inicià immediatament després de cloure's la Cimera Mundial. La falta d'acord en relació amb la composició, les modalitats i el funcionament de la Comissió de Consolidació de la Pau, és a dir, la falta d'acord en relació amb el mandat concret d'aquest nou òrgan, va portar al fet que en la Cimera Mundial sols s'inclougués l'acord d'establir la Comissió en qualitat de "órgano asesor intergubernamental".<sup>67</sup>

Tanmateix també s'indicaven les principals funcions de la Comissió, incloses: reunir els actors rellevants per ordenar els recursos; assessorar sobre estratègies integrades per a una reconstrucció postconflicte i un desenvolupament sostenible; centrar l'atenció política en la reconstrucció i a enfortir les institucions; proveir recomanacions i informació per millorar la coordinació de tots els actors rellevants, desenvolupant pràctiques òptimes; ajudar a garantir un finançament previsible, tot estenent el període d'atenció de la comunitat internacional en la recuperació.<sup>68</sup>

Finalment, també es parlava, en termes generals, de la composició que hauria de tenir la Comissió, tant el seu Comitè d'Organització, com les diferents composicions en què es pogués configurar,<sup>69</sup> i se sol·licitava al secretari general que establís tant un fons plurianual permanent per a la consolidació de la pau com un oficina de suport a la consolidació de la pau.<sup>70</sup> El que sí quedava clar de la Cimera Mundial és que s'establí el termini del 31 de desembre de 2005 perquè la Comissió de Consolidació de la Pau comencés a funcionar.<sup>71</sup>

### A3.3. ELS ACORDS POSTERIORS A LA CIMERA MUNDIAL

Sota els auspicis dels ambaixadors Margrethe Loj, de Dinamarca, i Augustine Mahiga, de Tanzània, que copresidien les negociacions de seguiment posterior a la Cimera Mundial, els estats membres van continuar negociant els detalls de la Comissió de Consolidació de la Pau durant el seixantè període de sessions de l'Assemblea General. Un paper destacat en la trobada del consens sobre el seguiment va correspondre també a Jan Eliasson, de Suècia, president del corresponent període de sessions de l'Assemblea General.

Pel que fa la Comissió de Consolidació de la Pau, mentre els assumptes principals de contesa eren la composició del Comitè d'Organització, probablement la qüestió més difícil,<sup>72</sup> i

<sup>67</sup> Resolució 60/1, paràgraf 97.

<sup>68</sup> *Ibid.*, paràgraf 98.

<sup>69</sup> *Ibid.*, paràgrafs 100 i 101.

<sup>70</sup> *Ibid.*, paràgrafs 103 i 104.

<sup>71</sup> *Ibid.*, paràgraf 105.

<sup>72</sup> Amb tot el que significava tant la presència dels membres permanents del Consell de Seguretat, qüestionada per molts estats, com la conveniència que la participació seguís una constant rotació i renovació que podria afavorir els estats que participaven amb fortes capacitats, operacionals i financeres, en les operacions de pau de les Nacions Unides, com seria el cas d'Espanya, en aquest sentit, en la sessió del 20 de desembre de 2005 de l'Assemblea General, a més del debat general, el representant permanent d'Espanya, l'ambaixador Yáñez-Barnuevo, va assenyalar el següent: "Hay algunos aspectos de la resolución adoptada que para mi delegación revisten especial importancia. Me refiero en particular a la composición del Comité de Organización de la Comisión (...). En efecto entendemos que es fundamental asegurar una equilibrada renovación y rotación de tal manera que todos los países capacitados para hacer una aportación valiosa a sus labores puedan efectivamente hacerlo entre los integrantes del Comité de Organización (...). Mi delegación

els seus mecanismes d'interacció amb altres organismes,<sup>73</sup> altres àrees de consideració incloïen la naturalesa del mecanisme de revisió del treball de la Comissió i si aquesta hauria de conèixer i informar en situacions en què manqués tota autoritat nacional. Després de mesos de negociacions i amb un resultat amb què, com subratllava l'ambaixador Eliasson, ningú havia obtingut tot el que volia obtenir del projecte de resolució,<sup>74</sup> aquest es portava el 20 de desembre de 2005 a votació tant de l'Assemblea General com del Consell de Seguretat.

En efecte, el més rellevant del final del procés de negociació fou que tant l'Assemblea General com el Consell de Seguretat van adoptar resolucions concurrents, amb text idèntic sobre la Comissió de Consolidació de la Pau.<sup>75</sup> Per dir-ho d'alguna manera, aquestes resolucions van fer operatiu el contingut del document final de la Cimera Mundial que acordava ja l'establiment de la Comissió de Consolidació de la Pau.<sup>76</sup> Cal remarcar-ho, ja que un dels arguments discutits en relació amb la doble dependència de la Comissió rau precisament en l'adopció d'aquestes dues resolucions concurrents quan l'únic òrgan que ja havia acordat l'establiment de la Comissió fou l'Assemblea General, en el decurs del seu segment de Cimera Mundial de Caps d'Estat i de Govern. El problema de fons, com resulta evident, residia en el paper del Consell de Seguretat i en el temor que aquest òrgan pogués recórrer al veto per part d'alguns dels membres permanents, tant en la configuració inicial de la Comissió com, si esqueia, en qualsevol proposta de modificació ulterior.

En el preàmbul de les dues resolucions concurrents també s'estableixen les premisses filosòfiques del nou òrgan i, als efectes que ens interessin i en la línia del que ja s'ha assenyalat, hi ha tres observacions que cal formular. En primer lloc, que es destaca la necessitat d'aplicar un enfocament coordinat, coherent i integrat de la consolidació de la pau i la reconciliació després dels conflictes amb l'objectiu d'assolir una pau duradora.<sup>77</sup> En segon lloc, que es reconeix la necessitat de disposar d'un mecanisme institucional dedicat exclusivament a atendre les necessitats especials dels països que surten de situacions de conflicte, i cobrir, per tant, la llacuna institucional existent i que ja havien detectat els informes anteriorment analitzats.<sup>78</sup> Finalment, i només en el preàmbul i amb una formulació de caràcter genèric, es

---

apoya (...) actualizar periódicamente la lista de países que sean principales contribuyentes financieros y contribuyentes de tropas, lo que sin duda supondrá un constante incentivo para las aportaciones nacionales a los esfuerzos de las Naciones Unidas" (vid. l'acta taquigràfica de la reunió, Document A/60/PV.66, pàgina 16).

<sup>73</sup> Es tracta d'organismes que poden requerir recomanacions de la Comissió, i als quals, fora dels casos del Consell de Seguretat, l'Assemblea General i el Consell Econòmic i Social, la Comissió hauria d'informar.

<sup>74</sup> Vid. la intervenció del president Eliasson en l'acta corresponent, Document A/60/PV.66, pàg. 2.

<sup>75</sup> Resolució de l'Assemblea General 60/180, de 20 de desembre de 2005, i Resolució del Consell de Seguretat 1645 (2005), també de 20 de desembre de 2005, ja esmentades.

<sup>76</sup> Vid. el paràgraf 1 del dispositiu de les resolucions concurrents i l'alambinada redacció en què es decideix establir la Comissió, "actuando simultáneamente con el Consejo de Seguridad, de conformidad con los Artículos 7, 22 y 29 de la Carta de las Naciones Unidas y con el fin de llevar a efecto la decisión adoptada en la Cumbre Mundial 2005". Com diu P. Fernández Sánchez, la resolució de l'Assemblea General "le da contenido jurídico a la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno, de crear una Comisión de Consolidación de la Paz" (P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, "La Comisión de Consolidación de la Paz", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2005, 2, pàg. 725).

<sup>77</sup> Paràgraf 4 del preàmbul de les resolucions.

<sup>78</sup> *Ibid.*, paràgraf 5 del preàmbul. Cal, però, indicar que, si bé la Comissió omple un buit institucional, no hi ha un buit polític absolut (com diu Heemskerk a R. HEEMSKERK, "The UN Peacebuilding Commission and civil society engagement", *Disarmament Forum*, 2007, 2, pàg. 17, "the Commission will fill a gap, but it will not operate in a policy

reconeixia també "la función decisiva que cabe a las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos",<sup>79</sup> sense extreure d'aquest reconeixement cap conseqüència específica en relació amb les funcions de la Comissió.

La resolució del Consell de Seguretat fou adoptada per votació unànime dels seus 15 membres, mentre que la de l'Assemblea General ho fou mitjançant "consens". Aquest mecanisme de presa de decisió, que exclou la votació, va acabar significat que cap estat s'hi va oposar de manera suficient com per exigir votació, però en la sessió de l'Assemblea General diversos estats van posar de manifest les seves reserves a alguns dels plantejaments de la resolució corresponent.<sup>80</sup> Això afectava diversos aspectes de les funcions i la interacció de la futura Comissió i, especialment, en relació amb la composició del Comitè d'Organització; per bé que, precisament, i com veurem més endavant, una de les novetats incorporades i que fins llavors no havia estat explorada –i no figurava en el document final de la Cimera Mundial ni en l'Informe del Grup d'Alt Nivell– fou la incorporació de representants de l'Assemblea General en el Comitè d'Organització i l'obligatorietat que la Comissió presentés un informe anual a l'Assemblea General.<sup>81</sup>

La presència, doncs, de qüestions encara poc resoltes o amb certes contradiccions de posicions és el que porta al fet que, després de mesos de negociació i quan s'estava exhaurint el termini establert en el document final de la Cimera Mundial 2005, l'acord final incorporés també la futura revisió de les disposicions acordades. Així, les mateixes resolucions concurrents preveuen l'examen de totes les disposicions contingudes en aquestes al cap de cinc anys de la seva adopció, per tal d'assegurar que resulten adequades i que la Comissió duu a terme les funcions acordades.<sup>82</sup> En tot cas, també és obvi que aquest examen i qualssevol canvis que s'hagin d'adoptar es faran seguint el mateix procediment d'adopció simultània per part dels dos òrgans principals.

A més de la resolució concurrent respecte de la creació de la Comissió de Consolidació de la Pau, resulta pertinent retenir que el Consell de Seguretat va adoptar també una resolució addicional<sup>83</sup> que assegurava per als seus membres permanents cinc seients, igualment permanents, en el Comitè d'Organització de la nova Comissió. En efecte, en aquesta resolució s'estableix que els membres permanents mencionats en l'article 23 de la Carta (pels Estats Units, Rússia, el Regne Unit, França i la Xina) seran membres del Comitè d'Organització i que, a més, el Consell de Seguretat seleccionarà anualment dos dels seus membres elegits perquè participin en aquest Comitè. Aquesta voluntat d'estendre la

---

vacuum"), ja que des de les Nacions Unides i des d'altres esferes, públiques i privades, estatals i d'organitzacions internacionals, universals i regionals, s'han donat aproximacions amb voluntat de seguiment, facilitació i suport a la consolidació de la pau.

<sup>79</sup> Paràgraf 6 del preàmbul de les resolucions.

<sup>80</sup> Vid., per exemple, en l'acta taquigràfica de la sessió de l'Assemblea General, Document A/60/PV.66, les intervencions dels representants de Veneçuela, Egipte, Costa Rica, l'Índia, el Pakistan o el Brasil.

<sup>81</sup> Sobre aquest aspecte vid. les reflexions de C. S. R. MURTHY, "New Phase in UN Reforms: Establishment of the Peacebuilding Commission and Human Rights Council", *International Studies*, 2007, 1, pàg. 44.

<sup>82</sup> Apartat 27 del dispositiu de les dues resolucions concurrents.

<sup>83</sup> Resolució del Consell de Seguretat 1646 (2005), de 20 de desembre de 2005.

condició de membre permanent al nou òrgan, amb el que això podia significar de reforçar la deriva de dependència per part del Consell de Seguretat, fou contestada pel Brasil i l'Argentina que, si bé van votar a favor de la resolució de creació de la Comissió, es van abstenir en la votació de la Resolució 1646 (2005).<sup>84</sup>

Finalment, en aquesta darrera resolució del Consell de Seguretat també s'estableix –com veurem més avall– que l'informe anual que haurà de presentar la Comissió de Consolidació de la Pau a l'Assemblea General, de conformitat amb el paràgraf 15 del dispositiu de les resolucions concurrents de l'Assemblea General i el Consell de Seguretat, també s'hagi de presentar davant del Consell de Seguretat. Si més no, es pertinent apuntar que aquesta consideració –del tot adequada atesa la doble dependència de la Comissió– hauria hagut de ser prevista en les dues resolucions concurrents i no tan sols en la resolució addicional aprovada pel Consell de Seguretat.

---

<sup>84</sup> *Vid.* les explicacions de vot d'aquests dos països en la sessió de 20 de desembre de 2005 del Consell de Seguretat (acta taquigràfica, Document S/PV.5335).

---

# B

---

## NATURALESA I ESTRUCTURA DE LA COMISSIÓ DE CONSOLIDACIÓ DE LA PAU

Establertes, mitjançant les dues resolucions concurrents que acabem de mencionar, la composició i les modalitats de la nova Comissió de Consolidació de la Pau, abordarem ara les qüestions relacionades amb la seva naturalesa jurídica, l'estructura interna i la composició, i la participació d'altres actors i entitats en les activitats de la Comissió. Deixem per un altre apartat l'estudi específic del funcionament de la Comissió de Consolidació de la Pau.

## B1. NATURALESA JURÍDICA

Com hem vist, la Comissió de Consolidació de la Pau ha estat dissenyada orgànicament i ubicada institucionalment tot seguint les recomanacions que s'havien fet en els tres documents que hem esmentat més amunt: “Un món més segur: la responsabilitat que compartim”, “Un concepte més ampli de llibertat: desenvolupament, seguretat i drets humans per a tothom”, i el document final de la Cimera Mundial de 2005. Tanmateix, aquests documents deixaven encara qüestions sense resoldre, particularment respecte de la composició i la dependència orgànica del nou òrgan que, finalment, mitjançant les resolucions concurrents de l'Assemblea General i del Consell de Seguretat serien resoltes.

Com veurem a continuació, la Comissió de Consolidació de la Pau és un òrgan subsidiari, ensems amb l'Assemblea General i el Consell de Seguretat. En aquest sentit, la base legal per a llur institució cal cercar-la en els articles 7, 22 i 29 de la Carta de les Nacions Unides, dedicats a la regulació dels òrgans principals i subsidiaris, la possibilitat de creació d'òrgans subsidiaris per part de l'Assemblea General i la possibilitat de fer-ho per part del Consell de Seguretat, respectivament. Per aquesta via –com hem dit– el Consell de Seguretat va adoptar la seva Resolució 1645 (2005) en concurrència amb un acte anàleg aprovat el mateix dia per l'Assemblea General, la Resolució 60/180. En aquest sentit, doncs, estem davant d'un òrgan absolutament original que té la naturalesa jurídica d'òrgan subsidiari de les Nacions Unides i, més específicament, que es troba sota una doble dependència orgànica, de l'Assemblea General i del Consell de Seguretat.<sup>85</sup>

En efecte, la doble dependència orgànica de la Comissió de Consolidació de la Pau resulta força original en l'organigrama de les Nacions Unides i, fins i tot, es podria considerar que atorga a la Comissió un plus de legitimitat, però no deixa de plantejar –almenys en el pla teòric– alguns interrogants, com ara el risc de rebre instruccions contradictòries i els riscos derivats de l'especial *vis attractiva* del Consell de Seguretat. En tot cas també, en les resolucions concurrents i en el document final de la Cimera Mundial 2005, la Comissió és descrita com un “òrgan assessor intergovernamental”; per tant, podem afirmar també respecte de la seva naturalesa jurídica, i ni que pugui resultar contradictori, que no és un òrgan tècnic sinó polític, i que tampoc no és un òrgan decisor, sinó estrictament consultiu.

<sup>85</sup> S'estableix així una mena d'òrgan de “titularitat compartida” (S. GÜELL PERIS, “La Comisión de Consolidación de la...”, *Op. cit.*, pàg. 58); un “órgano subsidiario conjunto” (P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, “La Comisión de Consolidación...”, *Op. cit.*, pàg. 725); o “A joint venture between the General Assembly and the Security Council” (T. J. BIERSTEKER, “Prospects for the UN Peacebuilding...”, *Op. cit.*, pàg. 43).

### B1.1. EL CARÀCTER ASSESSOR DE LA COMISSIÓ

Tal com acabem d'indicar, el document final de la Cimera Mundial 2005 ja establí el caràcter d'òrgan assessor intergovernamental de la nova Comissió<sup>86</sup> i, de manera conseqüent, les dues resolucions concurrents així ho reiteren en l'apartat 1 del dispositiu d'ambdues resolucions. Entenem que és pertinent subratllar no sols aquest caràcter d'òrgan “assessor” –i, per tant, no executiu–, sobre el qual tornarem quan n'analitzem les funcions, sinó, de manera especial, el caràcter “intergovernamental” de l'òrgan assessor. Per entendre'ns, això significa que un òrgan format per estats –caràcter intergovernamental– tindrà una funció d'assessorament a altres òrgans formats també per estats –com l'Assemblea General, el Consell de Seguretat i el Consell Econòmic i Social–; qüestió que, si més no, es revela molt atípica i posa en relleu, d'una banda, el difícil acord en l'establiment del mecanisme institucional adequat per cobrir la llacuna institucional constatada, i, d'altra banda, el caràcter polític de l'òrgan en qüestió, i la possibilitat o els riscos de caure en una certa politització.<sup>87</sup> En aquest darrer sentit, que un òrgan polític tingui funcions exclusivament d'assessorament no deixa de ser, també, inèdit en l'organigrama de les Nacions Unides.

Una altra qüestió que resolen les resolucions concurrents és la de la “legitimació activa” per activar la funció consultiva de la Comissió.<sup>88</sup> És en aquest punt on trobem, per primer cop, que l'aparent doble dependència de la Comissió de Consolidació de la Pau està clarament esbiaixada cap al Consell de Seguretat. En concret, la Comissió s'ocupa de les peticions d'assessorament que li formulin:

- a) el Consell de Seguretat;
- b) el secretari general;
- c) el Consell Econòmic i Social o l'Assemblea General, amb les condicions acumulatives següents: el consentiment de l'estat membre interessat; en circumstàncies excepcionals en què estigui a punt de declarar-se o reprendre's un conflicte; i que no figuri en el programa de treball del Consell de Seguretat de conformitat amb l'article 12 de la Carta de les Nacions Unides;
- d) els estats membres en circumstàncies excepcionals en què estigui a punt de declarar-se o reprendre's un conflicte i de les quals no s'ocupi el Consell de Seguretat.

Llevat del Consell de Seguretat i del mateix secretari general, queda clar que els altres dos òrgans amb responsabilitat sobre la matèria com l'Assemblea General i el Consell Econòmic i Social es troben en una situació subsidiària a l'hora de poder formular peticions d'assessorament a la Comissió de Consolidació de la Pau. No és sols que farà falta el consentiment, en aquests supòsits, de l'estat afectat, sinó que s'ha de donar la circumstància excepcional fàctica que un conflicte es trobi en risc de declarar-se o reprendre's, però amb la condició que aquest conflicte potencial no formi part del programa de treball del Consell de Seguretat que, en aquest sentit, pot advocar cap a si fins i tot la competència

<sup>86</sup> Resolució 60/1 de l'Assemblea General ja esmentada, paràgraf 97.

<sup>87</sup> Vid. E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, “La nueva Comisión para la Consolidación...”, *Op. cit.*, pàg. 95.

<sup>88</sup> Vid. l'apartat 12 del dispositiu de les dues resolucions concurrents.

de sol·licitar l'assessorament. Val a dir que això deriva de l'equilibri constitucional entre els òrgans principals de les Nacions Unides i que, tal com s'estableix en l'article 12 de la Carta, exclou que l'Assemblea General pugui adoptar qualsevol recomanació sobre una controvèrsia o situació que estigui sent objecte de tractament per part del Consell de Seguretat.

Altres aspectes que cal considerar sobre aquest caràcter d'òrgan assessor intergovernamental de la Comissió de Consolidació de la Pau fan referència, per exemple, al fet que haurà d'adoptar totes les seves decisions per consens.<sup>89</sup> Com a organisme consultiu fonamentat en el consens, la seva influència en l'estructura de les Nacions Unides acabarà depenent, doncs, de la qualitat de les seves recomanacions, la rellevància de la informació que comparteixi i la capacitat per generar recursos addicionals per a un estat afectat per un conflicte, l'atenció respecte del qual potser s'ha esvaït de l'agenda internacional.<sup>90</sup> D'aquesta manera, la producció per part de la Comissió de documents tradicionals de les Nacions Unides, com ara informes i resolucions, no serà presumiblement gaire nombrosa. En realitat, bona part dels seus esforços es desenvoluparan, per dir-ho d'alguna manera, darrere de l'escenari i, per tant, resultaran difícilment mesurables: per exemple, com veurem més endavant, el compromís amb el finançament extraordinari al qual es va arribar en la conferència de donants per Burundi es va deure a l'accent posat en la situació d'aquest país per part de la Comissió de Consolidació de la Pau.

En última instància, determinades iniciatives, especialment aquelles que es plantegen per evitar o prevenir un desenvolupament nociu, tendeixen a passar desapercebudes, sobretot si són reeixides. Molts resultats són intangibles i no per això menys importants, com pot ser un canvi d'actitud de la comunitat internacional respecte d'un determinat país. Cal apuntar que les recomanacions de la Comissió esmentades, tot i el seu caràcter no vinculant, atès que és un òrgan assessor, gaudiran d'un cert pes gràcies a les diverses formes d'integració que possibilitarà; per exemple, la Comissió té un paper destacat en la proposició de patrons o marcs estratègics que cal que segueixin els països que es troben en situacions de consolidació de la pau.

Val a dir també que les resolucions concurrents sobre la Comissió de Consolidació de la Pau encoratgen el conjunt del sistema de les Nacions Unides, en general, i altres òrgans i agents, a aplicar les recomanacions de la Comissió segons correspongui i de conformitat amb els mandats respectius.<sup>91</sup> No s'ha d'oblidar aquí que l'objectiu de la Comissió de Consolidació de la Pau és treballar de manera coordinada, coherent i integrada i en estreta cooperació amb les autoritats nacionals i internacionals interessades, i es reconeix de manera inequívoca la responsabilitat primordial dels governs i les autoritats nacionals de determinar les prioritats i les estratègies de consolidació de la pau després dels conflictes.

Finalment, resulta pertinent indicar que en el procés negociador previ a l'establiment de la Comissió de Consolidació de la Pau hi havia una certa resistència inicial a atorgar una

<sup>89</sup> Apartat 18 del dispositiu de les dues resolucions concurrents.

<sup>90</sup> Com subratlla molt justament R. PONZIO, "The United Nations Peacebuilding...", *Op. cit.*, pàg. 8.

<sup>91</sup> Apartats 13, 14 i 17 del dispositiu de les resolucions.

participació i un paper central al mateix estat objecte de l'atenció per part de la Comissió. Alguns estats membres –especialment aquells que potencialment podien ser objecte d'examen per la Comissió– temien que, malgrat les referències al caràcter assessor de la Comissió, tant l'estructura d'aquesta com la seva composició i funcions podien acabar fent-ne un òrgan decisorí supranacional. En aquest cas, s'hauria omès l'autoritat sobirana de l'Estat en situació de postconflicte pel que fa a proposar i decidir quin hauria de ser el model i el rumb propis de reconstrucció i desenvolupament, conforme als principis d'igualtat sobirana i autodeterminació dels pobles, reconeguts a la Carta de les Nacions Unides i a la Resolució 2625 (XXV) de l'Assemblea General.

La dimensió política subjacent a aquest debat rau, de nou, en el paper del Consell de Seguretat i la possibilitat que l'equilibri i la doble dependència resultant s'acabi esmoreint davant la *vis attractiva* del Consell de Seguretat que, com ja hem indicat abans, des dels anys noranta ha anat ampliant, de manera discrecional i política, el mateix concepte de manteniment de la pau i la seguretat internacionals. El representant de la missió permanent de Veneçuela a les Nacions Unides expressava així la seva preocupació, referint-se a diversos punts del projecte de resolució sobre la Comissió que aprovaria l'Assemblea General, i que trobava que "aluden al Consejo de Seguridad como órgano decisorio principal de la Comisión, lo que contradice la naturaleza consultiva de ésta. Todos conocemos el alcance de las atribuciones que la Carta otorga al Consejo de Seguridad, igualmente sabemos de aquellas que ha venido asumiendo fácticamente como extralimitación en las operaciones de mantenimiento de la paz, usurpando facultades propias de la Asamblea General".<sup>92</sup> Aquest temor no és superflu perquè, tal com assenyala la professora Torroja, les funcions de la nova Comissió depassen els àmbits d'actuació que tradicionalment havia ocupat el Consell de Seguretat i entren de ple en qüestions d'ordre institucional, econòmic i social, que tradicionalment han correspost a l'Assemblea General i al Consell Econòmic i Social.<sup>93</sup>

## B1.2. LA DOBLE DEPENDÈNCIA DE LA COMISSIÓ

Com acabem de veure, els conflictes de poder no poden ser obviats quant a la formació d'un nou òrgan, i la Comissió de Consolidació de la Pau no n'havia de ser l'excepció. Dintre del marc temporal en el qual es desenvoluparen les negociacions, la qüestió que va prendre més protagonisme, per ser la més conflictiva, fou precisament la determinació de l'òrgan del qual havia de ser subsidiària la Comissió. Fou un tema polític clau, perquè no només l'estructura formal estava en joc, sinó les mateixes funcions i competències de la Comissió, i el que és més important, la seva eficàcia.

Durant tot el procés previ i durant les negociacions posteriors a la Cimera Mundial van haver-hi diverses propostes sobre la ubicació institucional de la Comissió, entre les quals

<sup>92</sup> Vid. la intervenció del representant de Veneçuela en la sessió de 20 de desembre de 2005 de l'Assemblea General (Document A/60/PV.66, ja esmentat).

<sup>93</sup> Dient que amb aquesta ampliació de funcions s'ha produït una reforma *de facto* de la Carta de les Nacions Unides (vid. H. TORROJA MATEU, "¿La "reforma" de las Naciones Unidas?...?", *Op. cit.*, pàg. 266-267).



dues van tenir un ressò especial.<sup>94</sup> El Grup d'Alt Nivell sobre les amenaces, els reptes i el canvi va posar èmfasi a donar amplis poders a la Comissió, començant des d'una alerta primerenca, passant per l'acció preventiva i arribant a la consolidació de la pau després dels conflictes, tot recomanant de manera expressa en el seu Informe –com ja hem dit– que fos exclusivament el Consell de Seguretat qui creés la Comissió de Consolidació de la Pau,<sup>95</sup> en virtut de l'article 29 de la Carta de les Nacions Unides, que el faculta per crear òrgans subsidiaris. Si finalment s'hagués acceptat aquesta opció, la Comissió avui seria un òrgan dependent del Consell de Seguretat. En aquest sentit, en un primer moment, l'administració dels Estats Units, presidits llavors per George W. Bush, va assenyalar que estava disposada a donar suport a la iniciativa de creació d'una Comissió de Consolidació de la Pau, sempre que la Comissió depengués del Consell de Seguretat i, per tant, aquest fos l'òrgan que decidís quan, com i on hauria d'actuar.<sup>96</sup> En aquest sentit, l'opció de vincular més estretament la Comissió amb el Consell de Seguretat es podia justificar per la importància de coordinar les tasques que s'atribuirien a aquella amb les de manteniment de la pau que aquest té atribuïdes, però políticament suscitava moltes reserves entre els estats.<sup>97</sup>

D'altra banda, alguns països, especialment els africans,<sup>98</sup> van mantenir en tot moment que la Comissió hauria d'estar vinculada directament amb el Consell Econòmic i Social, i l'Assemblea General, i no pas amb el Consell de Seguretat. Tal com hem dit abans, la ubicació institucional està directament relacionada amb les funcions que s'atribueixin a la Comissió; d'aquesta manera, si se li hagués atorgat com a funció principal col·laborar en situacions de postguerra amb els esforços d'ordre econòmic i desenvolupament social que es donen amb posterioritat a un conflicte, l'òrgan més adequat per dirigir la Comissió seria, en virtut de l'article 60 de la Carta i sota l'autoritat de l'Assemblea General, el Consell Econòmic i Social (amb els fons i programes relacionats), que és un òrgan al qual no li manca legitimitat. Altres estats membres, com el Brasil, van donar suport a l'opinió de la majoria dels estats africans, i en particular van mostrar la seva preocupació respecte del rol del Consell de Seguretat; des del seu punt de vista, la consolidació de la pau s'assoleix millor des d'una perspectiva social i econòmica, més que des d'una perspectiva quasi exclusivament basada en consideracions polítiques i de seguretat.<sup>99</sup>

<sup>94</sup> Van haver-n'hi més, però no van tenir un ampli suport, com, per exemple, la d'establir, mitjançant una revisió de la Carta de les Nacions Unides, la Comissió de Consolidació de la Pau com un òrgan independent sota la Carta, potser com a successora del Consell d'Administració Fiduciària.

<sup>95</sup> Vid. l'Informe, ja esmentat, del Grup d'Alt Nivell, paràgraf 263.

<sup>96</sup> Vid. S. PATRICK, A U.N. *reform we can support*, Knight Rider News Service, 20 de març de 2005. Disponible a <http://www.cgdev.org/content/opinion/detail/3148/> (recuperat el 17 de novembre de 2008).

<sup>97</sup> I així s'expressaren encara alguns (per exemple, la Suïssa neutral) en la sessió de l'Assemblea General de 20 de desembre de 2005 (Document A/60/PV.66, ja esmentat). Vid., també, en el mateix sentit, les reflexions de P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, "La Comisión de Consolidación...", *Op. cit.*, pàg. 721 i de E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, "La nueva Comisión para la Consolidación...", *Op. cit.*, pàg. 104-105.

<sup>98</sup> Vid. *La posición común africana ante la propuesta de reforma de las Naciones Unidas (El consenso Ezulwini)*, Unión Africana, Consejo Ejecutivo, 7a Sessió Extraordinària, Addis Abeba, 7-8 de març de 2005. Disponible a [http://www.africa-union.org/News\\_Events/Calendar\\_of\\_%20Events/7th%20extra%20ordinary%20session%20ECL/Ext%20EXCL2%20VII%20Report.pdf](http://www.africa-union.org/News_Events/Calendar_of_%20Events/7th%20extra%20ordinary%20session%20ECL/Ext%20EXCL2%20VII%20Report.pdf) (recuperat el 18 de novembre de 2008).

<sup>99</sup> Vid. la intervenció del representant del Brasil en la sessió de 20 de desembre de 2005 de l'Assemblea General (Document A/60/PV.66).

*A contrario sensu*, si la seva funció principal fos de caràcter preventiu, com també inicialment proposava el Grup d'Alt Nivell, hauria de situar-se sota el Consell de Seguretat, l'òrgan principal amb poders i responsabilitats per exercir tasques de diplomàcia preventiva i d'arranjament pacífic de controvèrsies. En aquest sentit, cal tenir en compte que el Consell és qui crea i defineix el mandat de les operacions de manteniment de la pau de les Nacions Unides; a més, és qui pot decidir sobre intervencions humanitàries i l'establiment de tribunals penals internacionals o mixtos, de caràcter *ad hoc*.

Fins a un moment molt avançat de les negociacions semblava que la Comissió seria un òrgan subsidiari del Consell de Seguretat, tal com havia recomanat el Grup d'Alt Nivell, ja que en el debat sobre la seva ubicació es considerava el Consell Econòmic i Social com un òrgan relativament dèbil i ineficaç, necessitat d'una profunda reforma. A més, el Consell Econòmic i Social, com a tal, no està directament involucrat en temes de manteniment de la pau, per la qual cosa, podia semblar aliè a la consolidació de la pau, si aquesta es considera de manera aïllada i unidisciplinària i amb una visió exclusivament de seguretat.

L'esperat document final de la Cimera Mundial de 2005 no va resoldre definitivament la qüestió de la dependència més enllà d'establir en la seva composició representants del Consell de Seguretat i el Consell Econòmic i Social i fixar l'obligació de presentar un informe anual a l'Assemblea General, però, com ja hem dit, va semblar encara més incertesa quant a la seva distribució en capítols; i és que l'epígraf "Comissió de Consolidació de la Pau" s'insereix en el capítol tercer, "Pau i seguretat col·lectiva", juntament amb altres epígrafs com "Terrorisme" o "Manteniment de la pau", competències típiques del Consell de Seguretat.<sup>100</sup>

Finalment, es va arribar a aquesta mena de solució salomònica: la Comissió seria un organisme subsidiari tant de l'Assemblea General com del Consell de Seguretat, i s'igualaria així la importància de la dimensió de la seguretat i la dimensió del desenvolupament en els treballs per a la consolidació de la pau; responent també al reclam de Kofi Annan, que expressava "no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos".<sup>101</sup> La fórmula per arribar a aquesta opció fou, com hem dit, la de l'adopció simultània de dues resolucions idèntiques per part dels dos òrgans principals, l'Assemblea General i el Consell de Seguretat.

<sup>100</sup> Podia haver-se situat en altres capítols, com el capítol segon sobre "Desenvolupament", més vinculat a les activitats del Consell Econòmic i Social i que inclou epígrafs com "Finançament per al desenvolupament", "Productes bàsics", "Educació", "Ocupació laboral", "Desenvolupament sostenible", entre d'altres; o en el capítol quart sobre "Drets humans i Imperi de la llei", que comprèn epígrafs com "Persones desplaçades dins dels països", "Democràcia", "Responsabilitat de protegir les poblacions del genocidi, els crims de guerra, la depuració ètnica i els crims de lesa humanitat", "Drets dels nens", o "Seguretat humana"; o, ja de manera més general, en el capítol dedicat a l'enfortiment institucional de les Nacions Unides i on es recullen les consideracions sobre la seva arquitectura institucional. Tanmateix, també és cert que l'Informe del secretari general sobre "Un concepte més ampli de la llibertat" la ubicava sistemàticament en el capítol de "Libertad para vivir sin temor", és a dir, el corresponent a les qüestions de pau i seguretat internacional.

<sup>101</sup> Vid. el seu informe "Un concepto más amplio de la libertad", ja esmentat, paràgraf 17.

A causa de la tensió crònica entre el Consell de Seguretat (els membres permanents del qual veuen com a regla general els afers importants de pau i seguretat internacionals com exclusius de llur àmbit d'actuació)<sup>102</sup> i l'Assemblea General (que pot debatre problemes de pau i seguretat internacional<sup>103</sup> i obté la legitimitat de la seva composició universal), no sorprèn que ambdós òrgans de les Nacions Unides haguessin reclamat aferrissadament llur autoritat sobre el funcionament de la Comissió.

Aquesta autoritat dual, no obstant això, suscita dubtes sobre les línies de rendició de comptes i la continuïtat de les recomanacions de la Comissió de Consolidació de la Pau. Amb tot, també sembla clar que la dependència principal es produeix respecte del Consell de Seguretat, que –com hem vist– té més facilitats per posar un país en l'agenda de la Comissió (no necessita el consentiment de l'estat afectat ni que la situació sigui excepcional) i que, com ara veurem, té una presència privilegiada en la seva composició.

<sup>102</sup> I és cert que en l'article 24 de la Carta de les Nacions Unides s'estableix que "A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad".

<sup>103</sup> Però cal recordar, de nou, que el primer apartat de l'article 12 de la Carta de les Nacions Unides estableix que "Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad".

## B2. ESTRUCTURA INTERNA I COMPOSICIÓ

Juntament amb la doble dependència i el caràcter assessor, un tret singular de la nova Comissió de Consolidació de la Pau rau en les seves pròpies estructura orgànica i composició. Més que un òrgan unidimensional i estrictament intergovernamental, la Comissió de Consolidació de la Pau es configura com una entitat multiforme i de composició mixta, principalment representants d'estats, però també amb la presència addicional a títol d'invitats de representants d'altres actors significatius. Convé també distingir entre els òrgans dependents de la Comissió i altres òrgans no dependents directament i creats pel secretari general.

### B2.1. ELS ÒRGANS DEPENDENTS DE LA COMISSIÓ

Per al desenvolupament de la seva tasca, la Comissió es compon de tres estructures principals encaminades a canalitzar els recursos de què disposa la comunitat internacional i proposar estratègies integrades de consolidació de la pau en els països que es recuperen de situacions de conflicte. Aquestes tres estructures són: el Comitè d'Organització; les diferents configuracions dedicades a països concrets; i el Grup de Treball sobre l'Experiència Adquirida. Amb l'ajuda de l'Oficina de Suport a la Consolidació de la Pau, aquestes diferents estructures reuneixen l'àmplia capacitat i l'experiència de les Nacions Unides en matèria de prevenció de conflictes, mediació, manteniment de la pau, ajuda humanitària, reconstrucció, promoció dels drets humans i el principi de legalitat, i l'assistència al desenvolupament sostenible a llarg termini.

#### B2.1.1. El Comitè d'Organització

El Comitè d'Organització de la Comissió de Consolidació de la Pau constitueix una mena de "plenari" permanent d'aquest òrgan i reuneix 31 estats membres de l'Organització.<sup>104</sup> El seu propòsit és definir el programa de treball de la Comissió, que inclou el calendari a mitjà termini per a l'execució de les diverses activitats de la Comissió, les normes de funcionament i el desenvolupament conceptual d'estratègies integrades per a la consolidació de la pau. En les resolucions concurrents per les quals es creà la Comissió, l'Assemblea General i el Consell de Seguretat es va decidir que els membres del Comitè d'Organització exercirien llurs funcions durant un període renovable de dos anys, sense límits de renovació.<sup>105</sup> Cal tenir present, però, que qualsevol limitació temporal del mandat és irrellevant respecte dels cinc membres

<sup>104</sup> Més enllà de la composició intergovernamental, es pot subratllar que les dues resolucions concurrents preveuen que s'inviti un representant del secretari general "a participar en todas las reuniones de la Comisión" (apartat 8 del dispositiu de les dues resolucions). A més, com veurem més avall, també han estat invitats a participar de manera permanent determinats donants institucionals.

<sup>105</sup> Apartat 6 del dispositiu de les dues resolucions.

permanents del Consell de Seguretat, ja que –com ja hem dit–, en virtut del que estableix la Resolució 1646 (2005) del Consell de Seguretat, també tenen aquest caràcter de membres permanents en el si del Comitè d'Organització.

En el document final de la Cimera Mundial 2005 es plantejava la composició del Comitè d'Organització, sense fixar-ne el nombre de membres, sobre la base de “quatre representacions” diferents,<sup>106</sup> tal com havia suggerit el secretari general en el seu informe “Un concepte més ampli de la llibertat”.<sup>107</sup>

- a) De membres del Consell de Seguretat, inclosos membres permanents.
- b) De membres del Consell Econòmic i Social, elegits entre els grups regionals, amb especial consideració als països amb experiència de recuperació postconflicte.
- c) De contribuents principals de quotes prorratejades al pressupost de les Nacions Unides i de contribucions voluntàries als fons, els programes i els organismes de les Nacions Unides, inclòs el Fons per a la Consolidació de la Pau.
- d) De contribuents principals de personal militar i policia civil a les missions de les Nacions Unides.

És pertinent subratllar aquesta previsió del document final de la Cimera ja que, per bé que no es fixava el nombre de representants que hauria de correspondre a cada una d'aquestes representacions, sí se n'establí un principi de distribució, del tot diferent al principi de distribució geogràfica equitativa que, normalment, determina la composició dels òrgans subsidiaris de les Nacions Unides. En aquest cas, el principi de distribució tenia en compte altres criteris, com el de la representació dels dos òrgans més directament implicats (Consell de Seguretat i Consell Econòmic i Social, i només dintre d'aquest una distribució per grups regionals), així com dels contribuents principals, tant de recursos financers, com de recursos humans, a les activitats de les Nacions Unides.

Doncs bé, partint d'aquest nou principi de distribució, i ampliant-lo encara més,<sup>108</sup> les resolucions concurrents de l'Assemblea General i del Consell de Seguretat<sup>109</sup> estableixen la composició definitiva del Comitè d'Organització, sobre la base de “cinc representacions”, de la manera següent:

**a) Consell de Seguretat:** set membres del Consell de Seguretat, els membres permanents inclosos, seleccionats de conformitat amb les regles i els procediments que decideixi el Consell.

- Els dos països seleccionats mitjançant aquesta via van ser, en un primer moment Dinamarca i el Panamà. En el segon període de sessions i fins desembre de 2008 els han succeït Bèlgica i Sud-àfrica.

<sup>106</sup> Resolució 60/1, paràgraf 101.

<sup>107</sup> *Vid.* Informe, Document A/59/2005, paràgraf 117.

<sup>108</sup> És el primer cop en la història de l'Organització de les Nacions Unides que es planteja la composició d'un òrgan amb representants –amb el mateix nombre– dels tres òrgans principals amb competències sobre la matèria (*vid.*, per exemple, C. S. R. МУРТУ, “New Phase in Un Reforms: Establishment of...”, *Op. cit.*, pàg. 45).

<sup>109</sup> Apartat 4 del dispositiu de les resolucions. Cal dir, però, que en cada ocasió un estat membre sols podrà ser seleccionat per una de les cinc categories de representació (apartat 5 del dispositiu).

- *De iure*, els cinc països restants no han seguit aquesta via, sinó una creada *ad hoc i a posteriori* mitjançant –com hem dit– una resolució addicional del Consell de Seguretat que assegura un lloc permanent en el Comitè d'Organització per als cinc estats membres permanents i amb poder de veto al Consell.

**b) Consell Econòmic i Social:** set membres del Consell Econòmic i Social, elegits entre els grups regionals de conformitat amb les regles i els procediments que decideixi el Consell, tenint degudament en compte els països que hagin passat per situacions de recuperació després d'un conflicte. Els membres elegits de conformitat amb aquesta via són actualment Algèria, el Salvador, Guinea Bissau, Luxemburg, el Marroc, Polònia i la República de Corea.<sup>110</sup> Tanmateix, l'elecció prevista per l'abril de 2008 ha resultat especialment problemàtica per la falta d'acord respecte de la distribució dels llocs entre els diferents grups regionals.<sup>111</sup>

**c) Contribuents financers més importants:** cinc dels estats que hagin aportat les quotes més altes als pressupostos de les Nacions Unides i hagin fet les contribucions voluntàries més altes als fons, els programes i els organismes de les Nacions Unides, inclòs el fons permanent per a la consolidació de la pau, i que no es trobin entre els seleccionats mitjançant els apartats a i b esmentats anteriorment, elegits entre els deu contribuents principals per ells mateixos; tenint degudament en compte el volum de llurs contribucions, d'una llista proporcionada pel secretari general que es basi en les contribucions anuals mitjanes dels tres anys civils anteriors respecte dels quals es disposi de dades estadístiques. Els països seleccionats conforme aquest procediment són el Canadà, Alemanya, el Japó, els Països Baixos i Suècia.<sup>112</sup>

**d) Contribuents en personal militar i policial més importants:** cinc dels països que hagin aportat el nombre més elevat de personal militar i policia civil a les missions de les Nacions Unides i que no es trobin entre els seleccionats mitjançant els apartats a, b i c esmentats anteriorment, elegits entre els deu contribuents principals per ells mateixos; tenint degudament en compte el volum de llurs aportacions, d'una llista proporcionada pel secretari general que es basi en les aportacions mensuals mitjanes dels tres anys civils anteriors respecte dels quals es disposi de dades estadístiques. Els països elegits mitjançant aquesta via són actualment Bangla Desh, l'Índia, el Nepal, Nigèria i el Pakistan.<sup>113</sup>

**e) Assemblea General:** set membres addicionals, elegits de conformitat amb les regles i els procediments que decideixi l'Assemblea General, tenint degudament en compte la neces-

<sup>110</sup> N'havien format part anteriorment i pel període 2006-2007 o 2007-2008 Angola, el Brasil, la República Txeca, Sri Lanka, Tanzània, Polònia i Bèlgica. Cal destacar que Bèlgica no va ser renovada per part del Consell Econòmic i Social, però va continuar formant part del Comitè fins al desembre de 2008 perquè la va seleccionar el Consell de Seguretat. S'observa també que les dues delegacions que van donar l'impuls definitiu a la creació de la Comissió de Consolidació de la Pau, en la ronda de negociacions després de la Cimera, van gaudir d'un lloc al Comitè durant el primer període de sessions: Dinamarca (al Consell de Seguretat) i Tanzània (al Consell Econòmic i Social).

<sup>111</sup> El que va acabar prorrogant, tant en el Consell Econòmic i Social com en l'Assemblea General, el mandat dels membres que acabaven el seu mandat el mes de juny de 2008 fins al desembre de 2008 (*vid. Security Council Report. Special Research Report*, 2008, núm. 5, octubre 2008, pàg. 4, disponible a <http://www.securitycouncilreport.org>).

<sup>112</sup> El Canadà i Suècia van substituir Itàlia i Noruega, elegits inicialment fins al juny de 2008.

<sup>113</sup> El Nepal va substituir Ghana, elegida inicialment fins al juny de 2008.

sitat que tots els grups regionals estiguin representats en la composició global del Comitè i que estiguin representats els països que hagin passat per situacions de recuperació després d'un conflicte. Els països escollits conforme a aquest procediment són actualment el Benín, Xile, Geòrgia, Jamaica, Sud-àfrica, Tailàndia i l'Uruguai.<sup>114</sup>

Convé fer dues observacions respecte a això. D'una banda, que l'establiment d'aquesta cinquena representació, que s'atribueix a l'Assemblea General, té, clarament, un caràcter addicional i un objectiu de reequilibri geogràfic –i fa aflorar d'aquesta manera el principi de la distribució geogràfica equitativa a un altre òrgan, a més del Consell Econòmic i Social–, ja que es tracta, tal com es diu en les resolucions concurrents, que tots els grups regionals estiguin representats en la composició global del Comitè; per tant, l'Assemblea General fa una funció final d'ajustament d'aquest equilibri geogràfic. D'altra banda, que d'aquesta manera el nombre total de membres del Comitè d'Organització puja fins a 31, quantitat que s'allunya del nombre reduït que es proposava en l'Informe del Grup d'Alt Nivell o dels entre 15 i 20 que suggeria el secretari general en el seu informe "Un concepte més ampli de la llibertat".

Encara que ja hem esmentat els estats membres segons la seva representació, la composició del Comitè d'Organització fins al juny de 2008, que és la darrera que figura en un document oficial de la Comissió,<sup>115</sup> era la següent: (TAULA)

Veient els països i llurs mandats, presents o passats, poden detectar-se diverses asimetries, ja que hi ha estats que són membres i exmembres i altres que tenen una data d'inici i de finalització diferent. Òbviament, això respon al fet que les mateixes resolucions concurrents estableixen diferents mecanismes de cara a la selecció dels estats membres del Comitè d'Organització. I val a dir que la previsió sobre la composició fou tan conflictiva com la que decidia la ubicació institucional de la Comissió, alhora que tots dos temes estaven estretament relacionats.

Alguns estats continuaven pensant que la composició del Comitè era desigual i poc equitativa perquè dels 15 membres del Consell de Seguretat se'n seleccionaven set (7/15); dels 54 del Consell Econòmic i Social se'n escollien també set (7/54), tenint en consideració països amb experiència en postconflictes i, finalment, dels 192 estats membres de l'Assemblea General només set eren escollits per al Comitè (7/192), però a condició que tinguessin experiència en situacions de postconflicte. Per una part es deia que l'Assemblea General estava infrarepresentada, però per una altra, hi havia el risc de caure en la inoperativitat, ja que 31 membres ja és un nombre difícil de manejar, sobretot si el comparem amb el nombre inicial pensat, que –com hem dit– el reduïa pràcticament a la meitat.

Finalment, es diu, per part de diferents analistes i amb bastant fonament, que els 31 primers membres van ser escollits fruit d'una negociació celebrada en un clima de recel, i que els primers sis mesos de la Comissió de Consolidació de la Pau es van utilitzar en afers de procediment.<sup>116</sup> Cal tenir present que, des que el 20 de desembre de 2005 es van adoptar les dues

<sup>114</sup> Abans també ho havien estat Burundi, Egipte, el Salvador, les illes Fiji, i Croàcia.

<sup>115</sup> Vid. "Composició de la Comisión de Consolidación de la Paz", Document PCB/2/INF/1, de 13 de febrer de 2008.

<sup>116</sup> Vid., per exemple, *Security Council Report. Special Research Report: Peacebuilding Commission*, 2006, núm. 5, juny de 2006, disponible a <http://www.securitycouncilreport.org>.

resolucions concurrents de l'Assemblea General i del Consell de Seguretat i, malgrat que s'hi preveia que la primera reunió constituent del Comitè d'Organització es convoqués com més aviat millor,<sup>117</sup> no fou fins sis mesos després (el 23 de juny de 2006) que es va celebrar la primera reunió constitutiva del Comitè d'Organització i encara van fer falta quatre mesos més (fins a l'octubre de 2006) perquè es constituïssin les configuracions dedicades a l'examen dels dos primers països incorporats a l'agenda de la Comissió, Sierra Leone i Burundi.

<b>Estat membre</b>	<b>Finalització prevista del mandat</b>
Alemanya	Juny de 2008
Angola	Juny de 2008
Bangla Desh	Juny de 2008
Bèlgica	Desembre de 2008
El Brasil	Juny de 2008
Burundi	Juny de 2008
Xile	Juny de 2008
La Xina	–
Egipte	Juny de 2008
El Salvador (vicepresident)	Juny de 2008
Els Estats Units d'Amèrica	–
Federació Russa	–
Illes Fiji	Juny de 2008
França	–
Geòrgia	Juny de 2009
Ghana (vicepresident)	Juny de 2008
Guinea Bissau	Juny de 2008
L'Índia	Juny de 2008
Indonèsia	Juny de 2008
Itàlia	Juny de 2008
Jamaica	Juny de 2009
El Japó (president)	Juny de 2008
Luxemburg	Juny de 2008
Nigèria	Juny de 2008
Noruega	Juny de 2008
Els Països Baixos	Juny de 2008
El Pakistan	Juny de 2008
El Regne Unit de Gran Bretanya i Irlanda del Nord	–
República Txeca	Juny de 2008
Sri Lanka	Juny de 2008
Sud-àfrica	Desembre de 2008

<sup>117</sup> Apartat 26 del dispositiu de les dues resolucions concurrents.

### B2.2.1. Les configuracions dedicades a països concrets

És en aquesta altra estructura de la Comissió de Consolidació de la Pau –la de les configuracions dedicades a països concrets o Country-specific Committee– on es desenvolupa el treball substantiu de la Comissió de Consolidació de la Pau, ja que s'ocupa de situacions específiques, centrant-se en països determinats. Un component important de la seva tasca és posar en contacte els participants de Nova York amb els associats sobre el terreny a través d'un diàleg continuat que té lloc en el marc de reunions oficials i oficioses, tant a la seu de les Nacions Unides com en missions de camp o, fins i tot, mitjançant videoconferències.<sup>118</sup>

El secretari general apuntava ja en el seu informe “Un concepte més ampli de la llibertat” la conveniència que en les seves “operaciones en los distintos países, la Comisión de Consolidación de la Paz debería contar con la participación de las autoridades nacionales o de transición, las entidades y organizaciones regionales pertinentes, los países que aportasen contingentes, en caso de haberlos, y los principales donantes al país en cuestión”,<sup>119</sup> és a dir, el principi de les configuracions específiques país a país amb una participació àmplia i flexible. És el mateix principi que retindria la Cimera Mundial 2005 en establir que, a més a més dels membres del Comitè d'Organització, haurien de participar –per invitació del Comitè d'Organització– en qualitat de membres en la composició de la Comissió dedicada a un país concret.<sup>120</sup>

- a) El país la situació del qual s'estigui observant;
- b) Els països de la regió que intervinguin en el procés posterior al conflicte i la resta de països que intervinguin en les activitats de socors i/o diàleg polític, a més de les organitzacions regionals i subregionals pertinents;
- c) Els principals contribuents de fons, contingents i de policia civil que intervinguin en les activitats de recuperació;
- d) El representant principal de les Nacions Unides sobre el terreny i altres representants de les Nacions Unides competents;
- e) Les institucions financeres regionals i internacionals que correspongui.

Darrere d'aquest plantejament hi ha subjacent la voluntat d'un enfocament coordinat, coherent i integrat i, per tant, la conseqüent necessitat que tots els actors implicats i tots aquells que hi poden aportar col·laboració participin en el debat, s'impliquin en la definició de l'estratègia de consolidació de la pau i hi aportin tot el suport polític i financer que sigui necessari. De fet, és clar que, atesa la naturalesa dels conflictes i la naturalesa intergovernamental de la Comissió, convé prestar atenció també al fet que la inevitable orientació centrada en els estats no limiti les activitats de la Comissió.<sup>121</sup>

També és cert que això genera una certa confusió jurídica en situar en la mateixa posició jurídi-

<sup>118</sup> Aplicant així “mètodes de treball flexibles” per tal d'assegurar la participació activa de les entitats més pertinents per a les deliberacions de la Comissió (apartat 19 del dispositiu de les dues resolucions).

<sup>119</sup> *Vid.* Informe, Document A/59/2005, paràgraf 117.

<sup>120</sup> Document final, Resolució 60/1, paràgraf 100.

<sup>121</sup> Cal facilitar, quan escaigui, el compromís en el procés d'altres actors no controlats directament per l'Estat afectat (*vid.* T. J. BIERSTEKER, “Prospects for the UN Peacebuilding...”, *Op. cit.*, pàg. 42).

ca de “en calidad de miembros” tant estats i organitzacions internacionals com els representants de les Nacions Unides competents. Per molt que sigui un òrgan sense caràcter executiu i només assessor i hagi de prendre les seves decisions per consens, no deixa de ser un òrgan intergovernamental i sempre resulta convenient definir clarament, en un òrgan d'aquesta naturalesa, qui té veu i vot i qui veu sense vot; o, dit d'altra manera, a qui corresponen els drets i els deures associats a la condició de membre de l'òrgan.

Les dues resolucions concurrents del 20 de desembre de 2005 recullen literalment<sup>122</sup> el mateix plantejament de composició de les diferents configuracions per països tal com s'establia en el document final de la Cimera Mundial 2005. De tal manera que entre els membres d'aquesta estructura es troben:

- Els membres del Comitè d'Organització;
- els representants del país afectat;
- els representants de països de la regió que intervenen en el procés posterior al conflicte;
- les organitzacions regionals i subregionals adients, i els principals contribuents de recursos financers, contingents i policia civil;
- el representant de les Nacions Unides de rang més alt sobre el terreny i altres representants pertinents de les Nacions Unides;
- les institucions financeres regionals i internacionals que siguin pertinents; i
- les organitzacions de la societat civil.

Això comporta diferents qüestions que resulta pertinent subratllar. D'una banda, que haurà de ser el Comitè d'Organització el que defineixi qui “invitarà” en qualitat de “membre” –conceptes que, insistim, no deixen de ser contradictoris– de les diferents configuracions que es vagin establert i això, en determinades ocasions, pot resultar, si més no, problemàtic. Però, sobretot, d'altra banda, comporta l'existència d'unes configuracions per països de la Comissió de Consolidació de la Pau amb una composició de bastant més de 31 membres –i tots ells membres de ple dret ni que sigui per invitació– a la qual encara s'hi poden afegir altres estats i organitzacions internacionals a títol d'observadors o, com veurem més endavant, i de manera molt limitada, les organitzacions de la societat civil.

No obstant això, per molt difícil que sigui la gestió d'un òrgan que pot resultar així de nombrós, atès el mètode de treball de la Comissió que, com hem dit, ha d'adoptar totes les seves decisions per consens, entenem que aquest concepte tan ampli de participació s'explica també amb el disminuït valor polític de les decisions de la Comissió, però no així el valor que aquestes puguin tenir en relació amb l'eficàcia buscada i per facilitar la consolidació de la pau en un país que surt d'una situació de conflicte. En efecte, el vertader valor afegit de la Comissió de Consolidació de la Pau haurà d'esperar-se dels treballs de les reunions específiques per país que, com veurem en l'apartat dedicat als estudis de cas, és on es desenvolupa el gruix del treball substantiu en consolidació de la pau.

<sup>122</sup> Apartat 7 del dispositiu de les dues resolucions concurrents.

### B2.1.3. El Grup de Treball sobre l'Experiència Adquirida

Malgrat no estar prevista en les dues resolucions concurrents de desembre de 2005, la Comissió de Consolidació de la Pau ha creat diferents grups de treball per a qüestions específiques i concretes, molt sovint sense més continuïtat.<sup>123</sup> Tanmateix, entenem que és rellevant subratllar la creació, el 7 de desembre de 2006,<sup>124</sup> d'un Grup de Treball sobre l'Experiència Adquirida, coordinat i presidit per l'ambaixadora del Salvador, per tal d'extraure l'aprenentatge dels coneixements adquirits en projectes nacionals i internacionals sobre la intervenció posterior als conflictes. Les reunions d'aquest Grup de Treball constitueixen, en el marc de les funcions de la Comissió, una oportunitat única per transmetre lliçons i formular recomanacions en relació amb estratègies i accions posteriors als conflictes. Com que és més efectiu en l'examen de les experiències i els aprenentatges que se'n deriven, el Grup no sols s'ha beneficiat dels coneixements dels membres de la Comissió amb experiències prèvies, sinó que també ha recorregut als coneixements dels agents nacionals, la societat civil i les institucions universitàries.<sup>125</sup>

Aquest Grup de Treball actua i organitza el seus debats de manera molt vinculada amb les configuracions dedicades a països concrets, ja que el propòsit és el d'aportar valor afegit a la tasca d'aquestes, analitzant problemes transversals i generals i analitzant les experiències d'altres països que han travessat conflictes similars, per tal de cercar solucions per als països que es troben en l'agenda de la Comissió.

Durant els anys 2007 i 2008, aquesta estructura de Grup ha treballat els blocs temàtics següents, en diferents reunions: les eleccions a Sierra Leone (20/02/2007);<sup>126</sup> el Pacte de l'Afganistan (17/04/2007);<sup>127</sup> la consolidació de la pau des d'un punt de vista regional (08/06/2007); els marcs estratègics (19/09/2007); les capacitats fiscals en els països que surten de conflictes (08/11/2007); el govern local i la descentralització en situacions postconflicte (13/12/2007); el gènere i la consolidació de la pau: enfortint la participació de les dones (29/01/2008); la justícia transicional (26/02/2008); els desplaçaments interns en la consolidació de la pau (13/03/2008); el medi ambient, els conflictes i la consolidació de la pau (08/05/2008); els principis, les bones pràctiques i les lliçons apreses en la consolidació de la pau (12/06/2008); i l'assistència de les Nacions Unides per l'estat de dret (20/10/2008).<sup>128</sup>

<sup>123</sup> Com el Grup de Treball sobre Qüestions Pendents, que es va ocupar del reglament provisional de la Comissió i de les directrius en relació amb la participació de les organitzacions de la societat civil; o el Grup de Treball dedicat a establir mètodes tangibles perquè la Comissió pugui contribuir a reforçar el paper del sector privat en la consolidació de la pau.

<sup>124</sup> A partir d'un document oficials sobre les experiències adquirides (vid. l'acta resumida d'aquesta sessió del Comitè d'Organització, Document PBC/1/OC/SR.4).

<sup>125</sup> Vid., en aquest sentit, "Informe de la Comisión de Consolidación de la Paz sobre su primer período de sesiones", Document A/62/137 – S/2007/458, paràgraf 26. Els annexos VI, VII i VIII del mateix Informe recullen els resums de la presidència del Grup de Treball sobre les seves diferents reunions.

<sup>126</sup> Destaquem aquesta reunió perquè ha estat la primera en el temps. Es va debatre sobre refugiats, mitjans de comunicació, grans empreses, joves sense feina, excombatents, la diàspora, i diversos esdeveniments succeïts a països veïns.

<sup>127</sup> El títol oficial de la reunió era "Post-conflict frameworks, or compacts, of agreement for cooperation". L'Afganistan en fou el país protagonista, però també es va parlar sobre Libèria i l'Iraq.

<sup>128</sup> Vid., en general, sobre l'activitat d'aquest Grup de Treball la informació continguda en els dos informes anuals de la Comissió de Consolidació de la Pau, el primer ja esmentat, Document A/62/137 – S/2007/458, paràgrafs 25-26 i annexos; i el segon "Informe de la Comisión de Consolidación de la Paz sobre su segundo período de sesiones", Document A/63/92 – S/2008/417, de 24 de juny de 2008, paràgrafs 56-59.

## B2.2. ELS ÒRGANS NO DEPENDENTS DE LA COMISSIÓ

Fora de les estructures que integren la Comissió pròpiament dita, l'Assemblea General i el Consell de Seguretat van demanar al secretari general que establís una oficina de suport a la consolidació de la pau i un fons per a la consolidació de la pau, permanent i multianual. Es tracta, per tant, d'un òrgan i d'un fons que, tot i que estan estretament relacionats amb la Comissió de Consolidació de la Pau, formen part de l'estructura administrativa de la Secretaria General.

### B2.2.1. L'Oficina de Suport a la Consolidació de la Pau

L'Oficina de Suport és una nova dependència de la Secretaria de l'Organització que es proposava ja en els informes "Un món més segur: la responsabilitat que compartim"<sup>129</sup> i "Un concepte més ampli de llibertat".<sup>130</sup> En l'addició d'aquest darrer informe relativa a la Comissió de Consolidació de la Pau, el secretari general precisava que aquesta Oficina, "pequeña, pero de alta calidad" hauria de tenir una triple funció:<sup>131</sup>

- a) Preparar les aportacions substantives per a les reunions de la Comissió de Consolidació de la Pau, reunint i analitzant informació presentada pels seus membres en relació amb les activitats i compromisos financers respectius en aquesta matèria;
- b) aportar contribucions d'alta qualitat al procés de planificació de les operacions de manteniment de la pau, col·laborant amb els departaments principals, les entitats de les Nacions Unides sobre el terreny i altres; i
- c) fer l'anàlisi de pràctiques recomanades i impartir l'orientació normativa que sigui procedent.

A la Cimera Mundial 2005, els caps d'Estat i de Govern, a més d'acordar l'establiment de la Comissió de Consolidació de la Pau, van demanar expressament al secretari general que establís, dins de la Secretaria, una oficina de suport a la consolidació de la pau per tal d'oferir assistència i suport a la Comissió de Consolidació de la Pau,<sup>132</sup> petició que es va reafirmar en les dues resolucions concurrents de 20 de desembre de 2005.<sup>133</sup> En tot cas, convé subratllar que tant la Cimera Mundial com l'Assemblea General i el Consell de Seguretat concebien aquest òrgan com una "petita" oficina, que el secretari general podria crear "dentro de los límites de los recursos existentes", la qual cosa definia d'una manera limitada l'abast tècnic i administratiu de l'Oficina.

<sup>129</sup> Al paràgraf 267 de l'Informe del Grup d'Alt Nivell ja esmentat (Document A/59/565) es diu que "habría que establecer en la Secretaría una Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz a fin de que proporcionase a la Comisión apoyo de secretaría adecuado y de asegurar que el Secretario General pueda integrar estrategias y normas para el mantenimiento de la paz en todo el sistema, establecer prácticas recomendadas y proporcionar un apoyo cohesivo para las operaciones sobre el terreno".

<sup>130</sup> En el paràgraf 114 del seu Informe (Document A/59/2005, ja esmentat) diu el secretari general: "Propongo a los estados miembros que establezcan una Comisión de Consolidación de la Paz, de carácter intergubernamental, así como una oficina de apoyo a la consolidación de la paz, en la Secretaría de las Naciones Unidas, para alcanzar este objetivo."

<sup>131</sup> Vid. l'addició a l'Informe del secretari general, Document A/59/2005/Add.2, ja esmentat, paràgraf 21.

<sup>132</sup> Resolució 60/1, paràgraf 104.

<sup>133</sup> Apartat 23 del dispositiu de les dues resolucions.

També val a dir que l'Oficina ha d'estar formada per experts qualificats,<sup>134</sup> de nova contractació o reassignats d'altres programes o organismes de les Nacions Unides, i que en les dues resolucions concurrents s'expandeixen les seves funcions més enllà de donar assistència i suport a la Comissió de Consolidació de la Pau. En efecte, en les resolucions es reconeix que el suport que hauria de donar l'Oficina "podria incloure la reunió i el anàlisi de informació relativa a la disponibilitat de recursos financers, las actividades pertinentes de planificación que llevan a cabo las Naciones Unidas en el país, los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos de recuperación a corto y a mediano plazo y las prácticas óptimas con respecto a cuestiones intersectoriales de consolidación de la paz".

Establerta, doncs, pel secretari general, l'Oficina fou creada amb recursos ja existents –per limitacions pressupostàries i administratives òbvies– per donar suport a la Secretaria General de la Comissió i disposava inicialment de només 12 funcionaris professionals dirigits per un sotssecretari general de Suport a la Consolidació de la Pau (Assistant Secretary-General for Peacebuilding Support). La primera a ocupar aquest càrrec fou Carolyn McAskie<sup>135</sup> i, des de l'agost de 2008, ha estat designada Jane Holl Lute<sup>136</sup> per substituir la primera.

Pel que fa a l'estructura orgànica de l'Oficina de Suport a la Consolidació de la Pau, aquesta comprèn tres seccions: una Secció de Suport a la Consolidació de la Pau; una Secció de Planificació de Polítiques; i una Secció de Finançament per a la Consolidació de la Pau. El seu organigrama funcional és el següent:

**(vegeu la imatge de la pàgina següent)**

L'Oficina contribueix a la consolidació de la pau en països aflagits per conflictes, tot procurant el suport de la comunitat internacional orientat als esforços propis de cada país. D'aquesta manera, dona suport a la tasca de la Comissió de Consolidació de la Pau i actua com a catalitzador del sistema de les Nacions Unides, en nom del secretari general. A més, concerta acords de col·laboració amb agents externs a fi i efecte de formular estratègies de consolidació de la pau, reunir recursos i millorar la coordinació internacional. Aquest suport fermament basat en la funció de l'Oficina de Suport a la Consolidació de la Pau, també actua com a centre de coneixements encarregat de recollir lliçons apreses i pràctiques òptimes en matèria de consolidació de la pau.

### B2.2.2. El Fons per a la Consolidació de la Pau

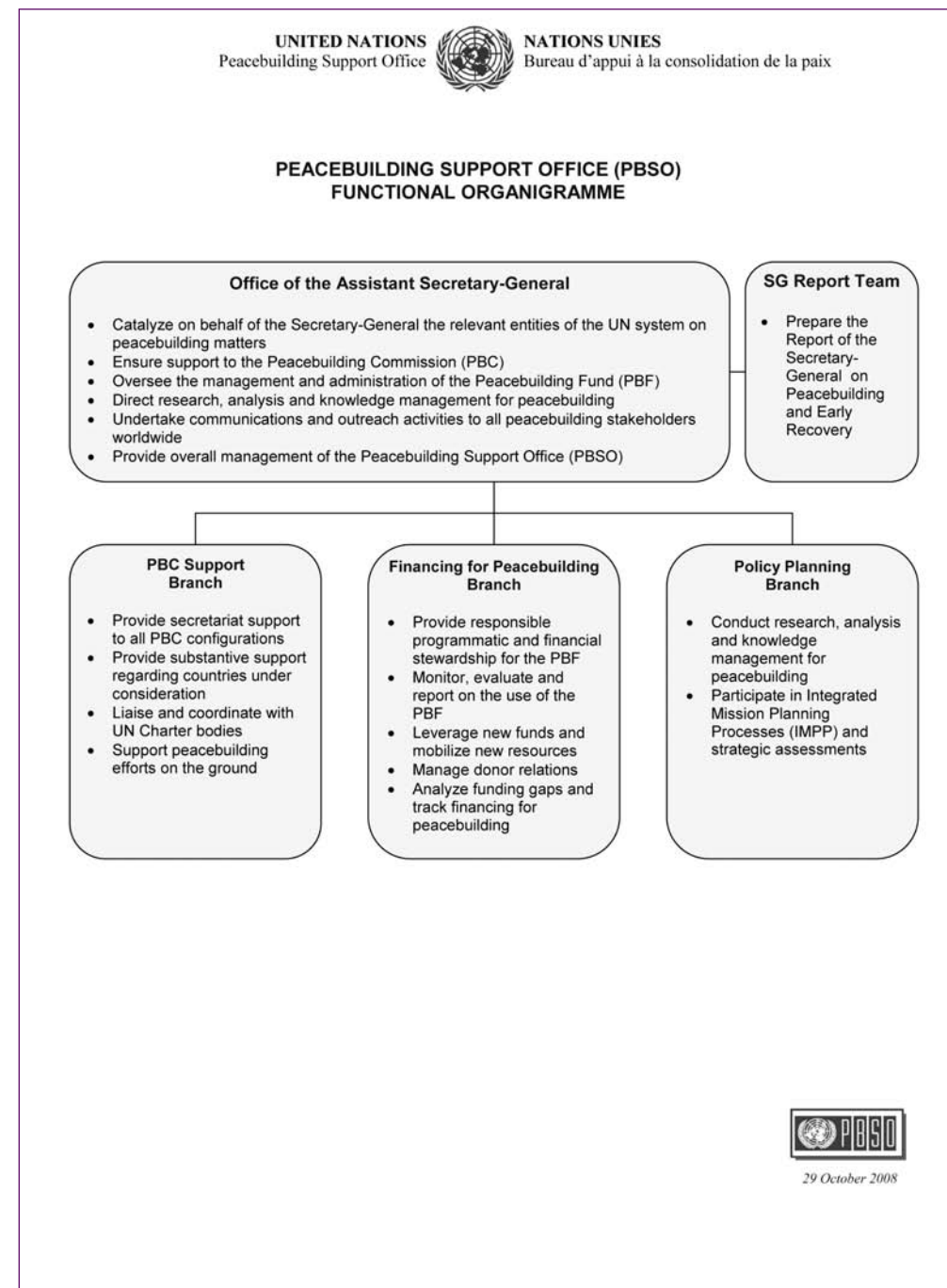
Les mateixes resolucions simultànies que estableixen la Comissió de Consolidació de la Pau reafirmen la petició al secretari general per tal que establís un fons plurianual permanent per a la consolidació de la pau després dels conflictes, que hauria de ser finançat mitjançant contribucions voluntàries.<sup>137</sup> També es demanava al secretari general que presentés un informe

<sup>134</sup> En el Document final de la Cimera Mundial (Resolució 60/1, paràgraf 104) es diu que "La oficina deberá utilizar los mejores servicios de expertos disponibles".

<sup>135</sup> Aquesta canadenc tenia el currículum idoni per al desenvolupament del càrrec, ja que havia servit com a representant especial del secretari general i cap de la missió de les Nacions Unides a Burundi (ONUB).

<sup>136</sup> De nacionalitat nord-americana també té un perfil idoni, ja que havia exercit de sotssecretaria general al Departament de Suport sobre el Terreny i en el Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau.

<sup>137</sup> Paràgraf 24 de les resolucions ja esmentades de l'Assemblea General i del Consell de Seguretat, referent a la petició feta en el ja esmentat Document final de la Cimera Mundial 2005, Resolució 60/1, paràgraf 103.



sobre les disposicions adoptades per l'establiment d'aquest fons, cosa que es va fer en un informe del mes d'agost de 2006,<sup>138</sup> quan ja havia entrat en funcionament la mateixa Comissió de Consolidació de la Pau. D'aquest Informe, i de les disposicions que conté en relació amb el mandat del Fons, en va prendre nota l'Assemblea General mitjançant la Resolució 60/287, de 8 de setembre de 2006, i, de manera subsegüent, el secretari general va establir el Fons l'octubre de 2006. És pertinent subratllar que l'Assemblea General va afirmar també en la resolució "su función de proporcionar orientación normativa general sobre la utilización del Fondo a fin de que tenga el máximo efecto y mejore su funcionamiento",<sup>139</sup> ja que això situa també directament el Fons sota el màxim paraigües d'orientació política i normativa de l'Assemblea General.

El Fons es concep com un fons mundial que té per objecte prestar suport simultàniament a diversos països en diferents situacions i, per tant, té les característiques tant d'un fons mundial com d'un fons fiduciari de múltiples donants que concentra la seva atenció en uns països determinats. En aquest sentit, en la seva conceptualització es van incorporar diversos principis bàsics:<sup>140</sup>

- a) es fonamenta en el sentit de la identificació nacional amb el procés de pau;
- b) està formulat per actuar com a catalitzador de la posada en marxa de les activitats de consolidació de la pau;
- c) utilitza els organismes, els fons i els programes de les Nacions Unides com a receptors per donar suport a l'execució de projectes per part d'entitats nacionals; i
- d) funciona com un fons mundial, i al mateix temps permet un procés descentralitzat i flexible de desemborsament a escala nacional.

El mandat concret del Fons –incorporat en l'Informe del secretari general sobre el seu establiment–<sup>141</sup> estableix que el finançament que porti el Fons abastarà les activitats següents:

- a) Les activitats de suport a l'aplicació dels acords de pau, especialment en relació amb les institucions i els processos nacionals establerts en virtut d'aquests acords.
- b) Les activitats de suport als esforços que desplegui el país per generar i reforçar capacitats que promoguin la coexistència i l'arranjament pacífic d'un conflicte, i es redueixi així la probabilitat que resorgeixi.
- c) L'establiment o el restabliment de serveis administratius essencials i les capacitats humanes i tècniques connexes, que poden incloure, en circumstàncies excepcionals i durant un període de temps limitat, el pagament dels sous de funcionaris de l'Administració i altres despeses ordinàries.
- d) Intervencions urgents per afrontar amenaces imminents al procés de consolidació de la pau, com, per exemple, la reintegració d'excombatents desarmats en el marc d'un programa de desarmament, desmobilització i reintegració.

<sup>138</sup> Vid. "Informe del Secretari General. Disposicions relatives a la creació del Fons per a la Consolidació de la Pau", Document A/60/984, de 22 d'agost de 2006.

<sup>139</sup> Paràgraf 2 del dispositiu de la Resolució 60/287.

<sup>140</sup> Com estructura el secretari general en el seu primer informe sobre el Fons, "Informe del Secretario General. Fondo para la Consolidación de la Paz", Document A/62/138, de 26 de juliol de 2007.

<sup>141</sup> Apartat 3, àmbit del Fons, del mandat incorporat com a annex al Document A/60/984.

Clarament es desprèn, en aquest sentit, que el Fons per a la Consolidació de la Pau pretén atendre les necessitats immediates dels estats que emergeixen de conflictes, centrant-se a donar suport, especialment, durant les primeres fases, i les més crítiques, del procés de consolidació de la pau, així com a omplir qualsevol llacuna durant tot el procés, dintre d'aquestes quatre àrees principals. Com a resposta a la creixent demanda global per a un suport sostenible als països que surten de conflictes, el paper del Fons per a la Consolidació de la Pau és fonamentalment el d'establir un pont crucial entre el conflicte i la recuperació, en aquell precís instant en què els recursos són més urgents i necessaris i quan altres mecanismes de finançament poden no estar disponibles. D'aquesta manera, i amb l'objectiu d'encarar el més immediat dels múltiples reptes que es plantegen en els països després d'un conflicte, el Fons pretén minimitzar els riscos d'una recaiguda en el conflicte.

El Fons està dirigit, sota l'autoritat del secretari general, pel cap de l'Oficina de Suport a la Consolidació de la Pau i administrat, en funcions d'agent administratiu, pel Programa de les Nacions Unides pel desenvolupament, que es qui rep les contribucions dels donants i practica els desemborsaments.<sup>142</sup> D'altra banda, tant l'Assemblea General com la Comissió de Consolidació de la Pau tenen competències en el règim de govern del Fons. Així, tal com s'estableix en el mandat, l'Assemblea General dirigirà les operacions del Fons i, basant-se en l'informe analític anual del secretari general, tant l'Assemblea com la Comissió de Consolidació de la Pau podran oferir orientació general sobre la utilització dels recursos dels Fons.<sup>143</sup>

El seguiment i la conveniència del suport financer per part del Fons està assessorada per un grup d'experts independents nomenats pel secretari general sobre la base de les propostes dels estats membres, i pot arribar a estar format per un màxim de deu experts.<sup>144</sup> El març de 2007, el secretari general anuncià els noms dels nou membres del Grup Consultiu del Fons: Marjatta Rasi (Finlàndia), presidenta; Joseph Mutaboba (Ruanda), vicepresident; Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura (el Brasil); Wu Gang (la Xina); Natasa Mikus (Croàcia); Yukio Takasu (el Japó); Vidar Helgesen (Noruega); Dan Smith (el Regne Unit) i Carlos Pascual (els Estats Units).<sup>145</sup> El mandat dels membres del Grup Consultiu és de dos anys, amb possibilitat d'una sola renovació.

Amb un objectiu inicial fixat en 250 milions de dòlars,<sup>146</sup> el Fons pretén, en definitiva, establir i reforçar les institucions governamentals, posant l'accent en llur capacitat per sostenir el procés de pau. Dintre d'aquest objectiu, en constituir-se el Fons ja es van anunciar promeses de contribucions per valor de 140 milions de dòlars, i fins a 210 milions de dòlars es van comprometre per a principis de març de 2007.<sup>147</sup>

<sup>142</sup> Concretament, es va delegar la competència en matèria de gestió fiduciària del Fons a l'Oficina de Fons Fiduciaris de Donants Múltiples del Programa de les Nacions Unides pel desenvolupament (PNUD) (vid. Document A/62/138, paràgraf 7).

<sup>143</sup> Vid. paràgraf 5, governança, del mandat del Fons contingut en el Document A/60/984.

<sup>144</sup> Vid. Terms of Reference for the Peacebuilding Fund Advisory Group, a la pàgina web del mateix Fons ([http://www.unpbf.org/docs/PBF\\_Advisory\\_Group\\_TOR.pdf](http://www.unpbf.org/docs/PBF_Advisory_Group_TOR.pdf)).

<sup>145</sup> En la seva proposta inicial el secretari general va nomenar també com a membre del Grup Consultiu Mounir Zahran (Egipte), que va deixar les seves funcions en el Grup sense ser substituït quan l'Assemblea General el va nomenar el 24 de juliol de 2007 membre de la Dependència Comuna d'Inspecció.

<sup>146</sup> Paràgraf 7.1 del mandat del Fons (Document A/60/984).

<sup>147</sup> "UN Grants Sierra Leone \$35 Million to Help It Build up Institutions for Peace", UN News Service, 1 de març de 2007.



	Promeses	Compromisos	Dipòsits
El 18 de juliol de 2007	226.200.000	186.732.000	142.722.000
El 30 de juny de 2008	19.290.680	249.922.193	238.467.125

Font: informes anuals del secretari general, Document A/62/138 i Document A/63/218.

Actualment, ja s'ha superat la xifra inicialment marcada com a objectiu i els compromisos de contribucions es troben situats al voltant dels 275 milions de dòlars proveïts per 44 donants.<sup>148</sup>

El Fons per a la Consolidació de la Pau s'organitza en el que s'anomenen "tres finestretes". La "finestreta I" dona suport als països que es troben inclosos en l'agenda de la Comissió de Consolidació de la Pau, actualment Burundi, Sierra Leone, Guinea Bissau i, més recentment, la República Centreafricana. La "finestreta II" està disponible per a països que es troben en circumstàncies excepcionals similars –és a dir, que estan a punt de caure o de tornar a caure en un conflicte–, i que han estat designats a aquest efecte pel secretari general.<sup>149</sup> Entre aquest països hi ha Libèria,<sup>150</sup> el Nepal,<sup>151</sup> Guinea, la Costa d'Ivori i Comores. La tercera finestreta és la "finestreta d'emergència", que preveu el suport financer per a projectes d'emergència i, a més dels països ja mencionats, ofereix assistència financera a d'altres països com ara Haití i Kenya.<sup>152</sup>

Pel que fa al procés d'assignació i de desemborsament, un cop el país ha estat considerat elegible per rebre finançament, en el mandat del Fons es preveu un mecanisme a dos nivells, que preveu la decisió central de finançament sobre la base del pla de prioritats nacionals i la decisió concreta en l'àmbit de país en relació amb els projectes que cal finançar. En la decisió en l'àmbit de país actuen els corresponents comitès directius copresidits pel Govern i pel representant de les Nacions Unides i integrats per altres interessats en el procés d'examen i aprovació dels projectes. En aquest sentit, de l'experiència recent es deriva que cal també repensar l'estratègia del Fons per a la Consolidació de la Pau, ja que els recursos que ofereix han d'aportar un valor afegit a la tasca de detectar les llacunes i els reptes en iniciatives específiques de consolidació de la pau, en comptes de proveir només fons suplementaris a programes de desenvolupament ja existents.<sup>153</sup>

<sup>148</sup> *Vid.* lloc web del Fons per a la Consolidació de la Pau: <http://www.unpbf.org/index.shtml> (recuperat el 18 de novembre de 2008). D'aquest total, Espanya ha compromès al voltant de 12 milions de dòlars (aproximadament uns 8.900.000 euros): <http://www.unpbf.org/pledges.shtml>.

<sup>149</sup> Comunicant-ho a la Comissió de Consolidació de la Pau. En relació amb aquesta elegibilitat *vid.* paràgraf 3.2 del mandat del Fons (Document A/60/984).

<sup>150</sup> "Secretary-General Ban Ki-moon declared today that Liberia is eligible to receive assistance from the UN Peacebuilding Fund.", *UN News Service*, 4 d'octubre de 2007.

<sup>151</sup> "The Secretary-General Ban Ki-moon declared today that Nepal is eligible to receive assistance from the PBF", *UN News Service*, 28 de desembre de 2007.

<sup>152</sup> Sobre les contribucions promeses, les activitats del Fons i els projectes finançats *vid.* "Informe del Secretario General. Fondo para la Consolidación de la Paz", Document A/62/138, de 26 de juliol de 2007, i "Informe del Secretario General. Fondo para la Consolidación de la Paz", Document A/63/218-S/2008/522, de 4 d'agost de 2008.

Val a dir, finalment, que, tal com s'establia en el mandat, aquest va ser objecte de revisió al cap de dos anys de ser aprovat i al llarg dels últims mesos de l'any 2008 es prepararà l'informe d'avaluació, que haurà de passar a consulta del Grup Consultiu del Fons, de la Comissió de Consolidació de la Pau i l'Assemblea General. S'espera que aquest procés de revisió incorpori les lliçons extretes durant els primers dos anys de funcionament del Fons, la seva evolució, l'avaluació de l'assessorament del Grup Consultiu, així com les noves experiències en l'àmbit de finançament de les primeres activitats de recuperació després d'un conflicte.<sup>154</sup>

<sup>153</sup> Per exemple, un estudi sobre els primers passos de la Comissió evidencia que a Sierra Leone els joves vertaderament marginats són àmpliament exclosos dels beneficis dels programes d'ajuda que existien *a priori*; d'aquesta manera, si el Fons per a la Consolidació de la Pau es limita a incrementar els fons en estratègies existents no solucionarà el problema, ja que no s'arribarà als joves marginats (*vid.* "Actionaid, CAFOD i Care International", *Consolidating the peace? Views from Sierra Leone and Burundi on the United Nations Peacebuilding Commission*, disponible a [http://www.reformtheun.org/index.php/civil\\_society\\_statements/3372](http://www.reformtheun.org/index.php/civil_society_statements/3372), juny 2007).

<sup>154</sup> *Vid.* el segon Informe sobre el Fons, Document A/63/218, ja esmentat, paràgraf 48.

## B3. ALTRES PARTICIPANTS EN LES ACTIVITATS DE LA COMISSIÓ

Com ja hem indicat, a més d'aquells que són invitats a participar com a membres d'algunes de les configuracions per països, també s'ha previst la participació de representants del secretari general, el Banc Mundial, el Fons Monetari Internacional i altres donants institucionals que, com les organitzacions regionals i subregionals, són convidats a intervenir activament en totes les reunions de la Comissió. A més a més, encara que es tractava de participants que, en un primer moment, no van tenir gaire acceptació, cada vegada es van obrir més vies per a la participació de les organitzacions de la societat civil.

### B3.1. LES ORGANITZACIONS DE LA SOCIETAT CIVIL

En una fase embrionària del debat sobre la futura Comissió de Consolidació de la Pau, ni tan sols es mencionava la possibilitat de participació d'organitzacions de la societat civil, malgrat que les relacions amb la societat civil, incloses les organitzacions no governamentals, són una constant cabdal i creixent de l'activitat de les Nacions Unides.<sup>155</sup> Una mostra d'aquesta omisió és el silenci que regna sobre aquesta qüestió en els dos informes més importants previs a la Cimera Mundial de 2005. Ni "Un món més segur: la responsabilitat que compartim", ni "Un concepte més ampli de llibertat" reconeixien la necessitat d'incloure d'alguna manera les organitzacions de la societat civil en el procés de consolidació de la pau i l'estructura de la nova Comissió, tot i que aquestes entitats són en molts casos les més properes a la població que es veuria afectada pel treball de la Comissió de Consolidació de la Pau. Aquesta doble omisió fou identificada, des dels àmbits de les organitzacions no governamentals, com una limitació important tant pel que fa a la legitimitat com a l'eficàcia futura de la Comissió.<sup>156</sup>

No obstant això, el paper de la societat civil, i més particularment el paper de les dones, és doblement mencionat en les resolucions concurrents de desembre de 2005, que reconeixen "la importante contribución de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, incluidas las organizaciones de mujeres, a las actividades de consolidación de la paz" en el preàmbul.<sup>157</sup> Més

<sup>155</sup> N'hi ha prou de recordar l'Informe del grup de persones eminentes encarregat d'examinar les relacions entre les Nacions Unides i la societat civil, conegut com Informe Cardoso, Document A/58/817, d'11 de juny de 2004.

<sup>156</sup> *Vid.*, per exemple, les reflexions de R. HEEMSKERK, "The UN Peacebuilding Commission and civil society...", *Op. cit.*, pàg. 18 i seg., i de C. WREN, *Accountability of the proposed Peacebuilding Commission*. Document presentat en la jornada "Building a new role for the United Nations: The responsibility to protect", celebrada el 3 de juny de 2005 a Madrid sota l'organització de la Fundació per a les Relacions Internacionals i el Diàleg Exterior (disponible a <http://www.fride.org>).

<sup>157</sup> Paràgraf 14 del preàmbul de les dues resolucions. El paràgraf 15 del preàmbul incideix encara més en "la importante función que desempeñan las mujeres en la prevención y resolución de conflictos y en la consolidación de la paz", i destaca la importància que participin en peu d'igualtat i que intervinguin plenament en totes les activitats de manteniment i

directament, en el dispositiu de les resolucions s'encoratja "a la Comisión a consultar con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, incluidas las organizaciones de mujeres, y las entidades del sector privado que intervengan en las actividades de consolidación de la paz, según corresponda";<sup>158</sup> i s'assenyala "la importancia que reviste la participación de las entidades regionales y locales".<sup>159</sup>

Tanmateix, i malgrat que les resolucions pertinents preveïen aquest vincle amb les organitzacions de la societat civil en les seves tasques, la realitat va ser, com ja hem dit, que durant els primers mesos des del seu establiment el principal focus d'activitat de la nova Comissió se centrà en la participació dels estats membres, d'organitzacions internacionals i dels donants institucionals, deixant de banda la participació dels actors de la societat civil, cosa que va ser també objecte de crítica per part de diverses organitzacions no governamentals.<sup>160</sup>

Va caler esperar a la sessió de 6 de juny de 2007,<sup>161</sup> un any després de la seva posada en marxa, perquè la Comissió establís unes directrius provisionals per a la participació de les organitzacions de la societat civil, entre debats bastant aferrissats. Alguns governs es van mostrar a favor d'una participació activa de la societat civil –i del sector privat– reconeixent l'important paper de les organitzacions no governamentals i les organitzacions de la societat civil en els esforços de consolidació de la pau. Altres estats n'eren completament refractaris i ho justificaven amb els arguments següents:<sup>162</sup> que la societat civil és una influència potencialment perillosa i desestabilitzadora; que molts països afectats per conflictes es caracteritzen per tenir una societat civil particularment polititzada i fracturada; que en les societats que han passat per un conflicte greu sovint hi ha organitzacions no governamentals locals que depenen de faccions polítiques que van estar implicades en el conflicte i que, conseqüentment, acostumen a tenir una base de suport dèbil en les comunitats locals.

Però la realitat és molt més complexa que tot això i, molt sovint, les xarxes d'organitzacions no governamentals constitueixen un valor fonamental per generar sinergies i donar suport polític, econòmic i social a un procés de consolidació de la pau.<sup>163</sup> A més, i de manera especial, la participació de les entitats de la societat civil nacional i local asseguren més eficiència, transparència i coherència en l'activitat directa a sobre el terreny de consolidació de la pau.<sup>164</sup>

promoció de la pau i la seguretat, "así como la necesidad de acrecentar su papel en la adopción de decisiones relativas a la prevención y la resolución de conflictos y a la consolidación de la paz" i, per això, l'apartat 20 del dispositiu de les resolucions "exhorta a la Comisión a integrar la perspectiva de género en todos sus trabajos".

<sup>158</sup> Apartat 21 del dispositiu de les dues resolucions.

<sup>159</sup> Apartat 19 del dispositiu de les dues resolucions.

<sup>160</sup> *Vid.* R., PONZIO, "The United Nations Peacebuilding...", *Op. cit.*, pàg. 12; J. MARTENS, *El futuro de la participación de las ONG en la ONU después de la Cumbre Mundial de 2005*, Nueva Sociedad, octubre de 2006, disponible a [http://www.nuso.org/upload/traducción/esp\\_martens.pdf](http://www.nuso.org/upload/traducción/esp_martens.pdf); així com M. Aguirre en la seva intervenció en la Jornada sobre la Comissió de Consolidació de la Pau, organitzada per l'Associació per a les Nacions Unides i celebrada el 9 d'octubre de 2006, reproduïda en el *Recull de ponències*, Barcelona 2006, pàg. 27.

<sup>161</sup> *Vid.* l'acta resumida de la sessió de 6 de juny de 2007 del Comitè d'Organització, Document PBC/1/OC/SR.8.

<sup>162</sup> *Vid.*, en aquest sentit, B. POULIGNY, "Civil society and Post-conflict peacebuilding: Ambiguities of International Programs aimed at building 'new societies'", *Security Dialogue*, 36(4), desembre de 2005.

<sup>163</sup> Sobre les esferes d'activitat i el paper també conceptual que poden dur a terme *vid.* A. ATWOOD, F. TANNER, "The UN Peacebuilding Commission and International...", *Op. cit.*, pàg. 30-36.

<sup>164</sup> *Vid.* l'anàlisi d'aquesta participació en els casos de Burundi i de Sierra Leone a R. HEEMSKERK, "The UN Peacebuilding Commission and civil society...", *Op. cit.*, pàg. 20 a 24.

Finalment, la Comissió de Consolidació de la Pau va adoptar unes directrius provisionals<sup>165</sup> establint els mecanismes que permeten la interacció amb la Comissió de les organitzacions de la societat civil. Els principis generals de les directrius recullen el reconeixement sobre les importants contribució i funció que pot fer la societat civil, incloses les organitzacions no governamentals i el sector privat, deixant també clar que, atesa la naturalesa intergovernamental de la Comissió, si bé “la participación en ella de las organizaciones y los representantes de la sociedad civil es bien recibida, no conlleva una función de negociación”.<sup>166</sup>

Sobre les modalitats concretes de participació i assistència, en les directrius es distingeix entre reunions oficials, reunions oficioses i presentació de documents per escrit, però, en general, als tres nivells es plantegen diverses condicions limitadores de l'activitat i la presència de les organitzacions no governamentals, cosa que ha fet que les directrius no hagin satisfet les expectatives d'aquestes. En efecte, s'estableixen limitacions formals i requisits més feixucs del que es podria esperar: per exemple, abans que qualsevol representant d'una organització no governamental pugui ser convidat a fer declaracions orals o proveir informació, la presència fa circular entre tots els membres de la Comissió de Consolidació de la Pau, amb una setmana d'antelació, informació sobre la constitució de l'organització, fonts de finançament, estructura de govern, programa i activitats actuals, i una biografia del representant proposat.<sup>167</sup> Es pot considerar que aquest requisit és bastant més oneros del necessari i evidencia una desconfiança subjacent. A més, en realitat, durant el primer any de funcionament de la Comissió, molt pocs documents van circular més de 24 hores abans de les reunions, i alguns només pocs minuts abans.

A més, tal com es dedueix de les directrius provisionals, l'organització no governamental convidada ha de tenir un procés de presa de decisions democràtic i transparent, i operar d'acord amb les normes que regulen les activitats de la societat civil del país d'origen. Si en la teoria això pot resultar correcte, en la pràctica i deixant en mans dels estats la decisió d'invitar-les i acceptar-ne la participació, no hi ha dubtes que també se susciten altres qüestions de caràcter polític. De fet, en les directrius es disposa que si hi ha objeccions per part d'un estat en relació amb la participació d'una organització no governamental, s'haurà d'obrir un procés de consulta entre els estats per trobar-hi un consens, sense que tampoc es prevegi res si no s'arriba a aquest consens.<sup>168</sup>

Davant del temor d'oberta discrecionalitat que susciten aquests requisits i d'altres, sembla bastant clar que caldria establir en un futur criteris més objectius i requisits més viables perquè les organitzacions de la societat civil tinguin un mínim de previsibilitat i seguretat jurídica, i s'ampliï la participació d'aquests actors, *de iure* i *de facto*. De fet, les directrius en preveuen la revisió al cap de sis mesos de ser aprovats, però, fins al moment, aquesta no s'ha dut a terme.

<sup>165</sup> Vid. “Directrices provisionales para la participación de la sociedad civil en las reuniones de la Comisión de Consolidación de la Paz, presentadas por la Presidencia sobre la base de consultas oficiosas”, Document PBC/1/OC/12, de 29 de juny de 2007.

<sup>166</sup> Apartat 5 dels principis generals de les directrius.

<sup>167</sup> Paràgraf 2 de l'apartat dedicat a les reunions oficials de les directrius i l'annex I amb tota la informació d'antecedents de l'organització no governamental i del seu representant que hauria de ser distribuïda.

<sup>168</sup> Paràgraf 3 de l'apartat dedicat a les reunions oficials de les directrius.

Tanmateix, i malgrat la crítica exposada en les directrius provisionals, el cert és que, actualment, la societat civil pot intervenir en la Comissió de Consolidació de la Pau i en les seves activitats de diverses maneres, i les organitzacions no governamentals han sabut aprofitar les escletxes. També és veritat que a la seu de les Nacions Unides s'encoratja les organitzacions de la societat civil a assistir i participar en les reunions de la Comissió. Les organitzacions en qüestió poden contribuir també oficiosament a la tasca de la Comissió mitjançant documents presentats per escrit als membres de la Comissió i a l'Oficina de Suport a la Consolidació de la Pau. També poden participar en determinats comitès dedicats a països concrets, anomenats en l'argot de la Comissió “reunions oficiosas d'informació de les organitzacions no governamentals”. Exemples d'organitzacions no governamentals que ja treballen intensament per millorar l'actual Comissió són, per exemple, Oxfam Internacional,<sup>169</sup> i International Action Network on Small Arms (IANSA).<sup>170</sup>

Però és sobretot en el marc de les configuracions de països concrets assessorats per la Comissió quan les organitzacions nacionals i locals de la societat civil poden jugar un paper més rellevant i les seves aportacions poden resultar més decisives. Així, se les encoratja especialment a intervenir en consultes nacionals sobre els marcs de consolidació de la pau. Finalment, els representants de la societat civil també poden participar i ser membres dels comitès directius conjunts que supervisen l'assignació i el desemborsament del Fons per a la Consolidació de la Pau.

### **B3.2. ELS DONANTS INSTITUCIONALS I LES ORGANITZACIONS REGIONALS I SUBREGIONALS**

Com ja hem indicat, el document final de la Cimera Mundial 2005 concebia la Comissió de Consolidació de la Pau com un òrgan que hauria de reunir tots els agents interessats a reunir recursos i proposar estratègies integrals per a la consolidació de la pau. Això, als efectes que ens interessin ara, implicava les institucions financeres, regionals i internacionals que correspongués, així com les organitzacions regionals i subregionals competents.<sup>171</sup> Tanmateix, a més de tenir prevista la seva participació en les configuracions per països de forma general, la Resolució 60/1 també preveia, de manera especial, que s'hauria d'invitar a participar en totes les reunions de la Comissió de Consolidació de la Pau, “a representantes del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros donantes institucionales”.<sup>172</sup>

Aquesta formulació generava una certa confusió, que les dues resolucions concurrents de desembre de 2005 no van saber resoldre, i que va ocupar bona part dels debats inicials de construcció institucional de la Comissió de Consolidació de la Pau. En efecte, les dues reso-

<sup>169</sup> Vid. Oxfam Internacional, *Posición de Oxfam Internacional en relación a la Comisión de Naciones Unidas de Construcción de la Paz* ([http://www.oxfam.org/files/oi\\_hum\\_policy\\_peacebuilding\\_es\\_0.pdf](http://www.oxfam.org/files/oi_hum_policy_peacebuilding_es_0.pdf)) (recuperat el 18 de novembre de 2008).

<sup>170</sup> Vid. IANSA, “Desarrollo sostenible y control de armas pequeñas”, dins de *Documentos de posición de IANSA*, disponible a <http://www.iansa.org/un/review2006/documents/desarrollo.pdf> (recuperat el 18 de novembre de 2008).

<sup>171</sup> Amb la presència de representants de totes aquelles que correspongui, convidats a participar en qualitat de membres en les reunions de la Comissió dedicades a països concrets (paràgraf 100 de la Resolució 60/1).

<sup>172</sup> Paràgraf 102 de la Resolució 60/1.

lucions mantenen la composició àmplia i flexible de les diferents configuracions per a cada país en el mateix termes del document final de la Cimera Mundial; estableixen que s'ha d'invitar representants del Banc Mundial, del Fons Monetari Internacional i altres donants institucionals; i, finalment, destaquen que, quan correspongui, la Comissió actuarà en estreta consulta amb les organitzacions regionals i subregionals per assegurar la seva participació en el procés de consolidació de la pau, de conformitat amb el capítol VIII de la Carta.<sup>173</sup>

Tot plegat, per bé que reflectint la voluntat de presència de tots els actors interessats, resultava confús i reiteratiu i complicava el títol que habilitava per a la participació de les diferents entitats interessades. Ja en les primeres negociacions de la Comissió de Consolidació de la Pau hi havia països que opinaven que s'hauria de permetre a les organitzacions regionals contribuir formalment en totes les reunions i, ocasionalment, els treballs del Comitè d'Organització, i sempre després de sol·licitar-ho formalment a la presidència de la Comissió.

Tot i així, no fou senzill superar els recels cap a una decisió que permetés l'accés de les organitzacions regionals; i si es va adoptar fou gràcies a la pressió especial de dues organitzacions que volien participar en les reunions de la Comissió de Consolidació de la Pau: la Unió Europea, a través de la Comissió Europea,<sup>174</sup> i la Conferència Islàmica. La Comissió Europea va enviar una sol·licitud per participar en les reunions com a "donant institucional", juntament amb el Banc Mundial i el Fons Monetari Internacional. Seguidament, la Conferència Islàmica també va enviar una sol·licitud en el mateix sentit. La resposta arribà de la mà del Comitè d'Organització, que va acordar estendre "invitacions permanents" al Banc Mundial, el Fons Monetari Internacional, la Comunitat Europea i l'Organització de la Conferència Islàmica, per participar en totes les reunions de la Comissió. Aquesta invitació permanent es va matisar perquè, d'una banda, les disposicions concretes s'examinarien ulteriorment, i, d'altra banda, la invitació no s'estendria a aquelles reunions del Comitè d'Organització que la Presidència, en consulta amb els estats membres, entengués que havien de quedar exclusivament limitades als estats membres.<sup>175</sup>

Dues consideracions són rellevants respecte a això. En primer lloc, que queda clar que en les configuracions per països es dona la màxima flexibilitat possible a la participació, però que es reserva la possibilitat de restringir el Comitè d'Organització estrictament als estats membres. En segon lloc, que es tracta d'un títol de participació diferent al que s'ha fet servir per a la participació de les organitzacions regionals i subregionals en les diferents configuracions per països, on encara s'ha estat més flexible i amb una voluntat més extensa de participació de tots els actors implicats. No en va, a les organitzacions regionals i subregionals se'ls reconeixia l'important paper que tenien en l'execució d'activitats de consolidació de la pau.<sup>176</sup>

<sup>173</sup> Apartats 7, 9 i 11, respectivament, del dispositiu de les dues resolucions concurrents.

<sup>174</sup> Es va generar una gran confusió en el Comitè d'Organització per si s'havia d'invitar la Comissió Europea, la Comunitat Europea o la Unió Europea, fins al punt que la presidència indicava en la sessió de 9 d'octubre de 2006, que la Unió Europea participaria en les configuracions per països "com a part de la Comissió Europea" (vid. l'acta resumida corresponent, Document PBC/1/OC/SR.3, paràgraf 28). Finalment, el 19 de desembre de 2007, el Comitè d'Organització va acordar les disposicions per a la participació de la Comunitat Europea, representada per les presidències del Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea, en les reunions de les configuracions encarregades de països concrets (vid. l'acta resumida de la sessió de 19 de desembre de 2007, Document PBC/2/OC/SR.5).

<sup>175</sup> Vid. l'acta resumida de la sessió de 16 de maig de 2007, Document PBC/1/OC/SR.7.

<sup>176</sup> Paràgraf 11 del preàmbul de les dues resolucions concurrents.

Amb tot això, s'obrien clarament les portes a la possibilitat de convidar àmpliament les organitzacions regionals i subregionals, tot i que encara entenem que hi ha molt per fer. Així, no existeix de moment cap vincle institucionalitzat entre la Comissió de la Consolidació de la Pau i les diferents organitzacions regionals. Ni tan sols existeix, per exemple, un vincle formal entre la Comissió i la Unió Africana o el programa de Nova Associació per al Desenvolupament de l'Àfrica (New Partnership for Africa's Development, NEPAD) que, entre altres tasques, s'ocupa de la reconstrucció i la consolidació de la pau.<sup>177</sup> Entenem que aquest tipus de relacions són absolutament necessàries si el que es vol és evitar la duplicació de funcions i ser estratègicament més eficaç a l'hora de fixar prioritats.

A finals de 2007, en bona part gràcies a la tasca d'anàlisi i extracció de conclusions i propostes del Grup de Treball sobre l'Experiència Adquirida en enfocaments regionals de consolidació de la pau,<sup>178</sup> es van prendre decisions importants sobre la participació en les configuracions dedicades als primers dos països concrets que serien objecte d'examen per la Comissió. En aquestes decisions es va acceptar que poguessin participar en aquestes configuracions, a més dels 31 membres del Comitè d'Organització, el Banc Mundial, el Fons Monetari Internacional, la Comissió Europea, la Conferència Islàmica, la Unió Africana, el Banc Africà de Desenvolupament, i la Comissió Econòmica per a l'Àfrica.

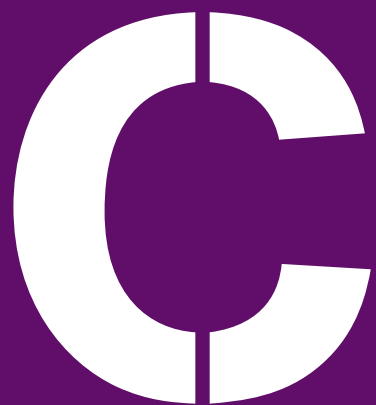
Aquesta situació va facilitar el camí a altres organitzacions que posteriorment s'afegirien a aquestes i altres configuracions, com la Comunitat Econòmica dels Estats Centreafricans, la Comunitat Econòmica d'Estats d'Àfrica Occidental, la Comunitat Econòmica i Monetària de l'Àfrica Central, l'Organització Internacional de la Francofonia, la Comunitat de Països de Llengua Portuguesa, la Unió del Riu Mano o el Banc Central dels Estats d'Àfrica.

Entenem que és menester encara un desenvolupament més ampli d'aquest tema, ateses la seva importància i la consideració que hi ha molts problemes que es poden solucionar en el pla regional. De fet, cal notar que els quatre únics països que són, de moment, en l'agenda de la Comissió de Consolidació de la Pau són estats africans; així doncs, si es vol fer una tasca de consolidació de la pau duradora, és més eficaç ampliar l'objectiu i el nombre de participants per tal de crear unes bones relacions de veïnatge, ja que és possible una represa del conflicte en un país, amb origen en un altre de veí, i que es produeixi un efecte dòmino.<sup>179</sup>

<sup>177</sup> Vid., en aquest sentit, T. MURITHI, "Towards a symbiotic partnership: The UN Peacebuilding commission and the evolving African Union/NEPAD Post-conflict reconstruction framework", a A. ADEBAJO, H. SCANLON, (ed.): *A dialogue of the deaf: essays on Africa and the United Nations*, Johannesburg, Jacana, 2006, pàg. 243-260.

<sup>178</sup> Vid. del Grup de Treball sobre l'Experiència Adquirida, *Regional approaches to peacebuilding*, 8 de juny de 2007, disponible a <http://www.un.org/peace/peacebuilding/pbc-lessons.shtml> (recuperat el 18 de novembre de 2008).

<sup>179</sup> Cal pensar, per exemple, en els moviments de refugiats, la delinqüència transnacional organitzada, el flux de recursos naturals, de drogues o d'armes, les transaccions financeres, l'expansió de pandèmies i malalties infeccioses, o el comerç internacional, incentivat per la globalització, com el comerç de diamants.



# FUNCIONAMENT DE LA COMISSIÓ DE CONSOLIDACIÓ DE LA PAU

Per enfocar ara el funcionament de la Comissió de Consolidació de la Pau ens ocuparem, en primer lloc, de les seves funcions principals tal com estan definides en els textos constitutius. Tot seguit, n'abordarem els mètodes de treball i com es realitza metodològicament l'examen de situacions d'estats, així com els problemes de finançament de l'activitat de la Comissió. Un darrer i més extens apartat s'ocupa d'analitzar –com a casos d'estudi– l'examen que la Comissió està fent en relació amb els quatre estats sotmesos, fins al moment (desembre de 2008), a la consideració de la Comissió.

# C1. FUNCIONAMENT DE LA COMISSIÓ DE CONSOLIDACIÓ DE LA PAU

Sobre la base del que s'estableix en el document final de la Cimera Mundial 2005, les resolucions concurrents de la Comissió de 20 de desembre de 2005 estableixen un mandat per a la Comissió de Consolidació de la Pau que inclou, fonamentalment, les funcions principals següents.<sup>180</sup>

- Agrupar tots els agents pertinents per canalitzar recursos i assessorar i proposar estratègies integrals de consolidació de la pau i la recuperació després dels conflictes i assessorar sobre aquestes estratègies.
- Centrar l'atenció en les tasques de reconstrucció i consolidació de les institucions necessàries per a la recuperació després dels conflictes i donar suport a l'elaboració d'estratègies integrades per assentar les bases del desenvolupament sostenible.
- Formular recomanacions i proporcionar informació per millorar la coordinació de totes les entitats pertinents, tant de les Nacions Unides com alienes a l'Organització; establir pràctiques òptimes; ajudar a assegurar un finançament previsible per a les activitats inicials de recuperació, i ampliar el període en què la comunitat internacional presta atenció a la recuperació després dels conflictes.

Es tracta de funcions principals que, com dèiem abans, responen també conceptualment al necessari nou enfocament buscat i que en el mateix preàmbul de les resolucions es resumeix en la noció d'un "enfocament coordinat, coherent i integrat". En les dues resolucions concurrents –i és quelcom que està subjacent en aquestes funcions principals– també s'estableix la necessitat que la Comissió ampliï el període en què la comunitat internacional s'ocupa de la recuperació després dels conflictes i, si calgués, assenyali les deficiències que podrien soscar el procés de consolidació de la pau. En aquest sentit, una altra funció important, però que sovint és obviada en les negociacions de pau i els esforços per acabar amb un conflicte, és precisament la conveniència d'atraure i mantenir l'atenció mediàtica i de l'opinió pública.<sup>181</sup>

En aquest sentit, es pot dir, d'alguna manera, que la Comissió exerceix la seva activitat sobre dos vèrtexs principals: d'una banda, el vèrtex de l'assessorament, elaborant i proposant estratègies de reconstrucció i per a la millora de la coordinació de tots els agents implicats; i, d'altra banda, sobre el vèrtex del convenciment polític, ajudant a assegurar el finançament adequat per

<sup>180</sup> Apartat 2 del dispositiu de les dues resolucions.

<sup>181</sup> Entre molts d'altres, el conflicte del Sudan pot resultar un bon exemple en aquest sentit, ja que només quan hi ha hagut atenció mediàtica s'ha pogut prosseguir l'esforç internacional per deturar el conflicte i treballar per la futura estabilització del país.

a cada cas concret mitjançant, per exemple, l'organització de conferències de donants.<sup>182</sup> Però, en conjunt, compartim la posició de Fernández Sánchez, en el sentit que "las funciones serán un *numerus apertus* en relación con las posibilidades, las necesidades y las circunstancias, pero todas ellas deben tener como objetivo la reconstrucción y la consolidación de la paz".<sup>183</sup>

D'altra banda, les resolucions concurrents de desembre de 2005 estableixen, en el marc de la seva dependència com a òrgan subsidiari, que la Comissió ha de presentar un informe anual de la seva activitat, exclusivament, a l'Assemblea General i que aquesta celebrarà un debat anual per examinar l'informe. Tanmateix, tal com hem indicat més amunt, la Resolució 1646 (2005), adoptada pel Consell de Seguretat en paral·lel a la Resolució 1645 (2005), estableix que també s'hauria de presentar un informe anual a aquest òrgan<sup>184</sup> i, en conseqüència, l'informe anual és únic i té la doble signatura que expressa també la doble dependència.<sup>185</sup> Com a seguiment d'aquests informes, tant l'Assemblea General com el Consell de Seguretat han celebrat diversos debats independents sobre el seu contingut i sobre el tema de la consolidació de la pau després dels conflictes.

Pel que fa a la funció de coordinació, ja s'ha exposat anteriorment aquest repte en les operacions de consolidació de la pau i l'encavalament de funcions que tradicionalment han patit.<sup>186</sup> En efecte, tal com l'ha definit López-Jacoiste, la Comissió, que resulta innovadora i complexa quant a la seva composició i el seu mandat, té un paper fonamental de coordinació ja que, d'una banda, ha de superar les limitacions de mandats "mediante la coordinación sucesiva de las diversas instituciones involucradas, directa e indirectamente en las distintas facetas de la reconstrucción de un país"; i, d'altra banda, "porque en la configuración de esos mandatos deberán integrarse aspectos de seguridad, financieros y humanitarios".<sup>187</sup>

En realitat, la falta formal d'autoritat, és a dir, de competència executiva de la Comissió fa que, en la pràctica, la coordinació que pugui oferir la Comissió sigui més que una coordinació operativa, una coordinació –per dir-ho d'alguna manera– a títol conceptual i de disseny del marc estratègic, com veurem en analitzar els diferents casos d'estudi.<sup>188</sup> Això s'ha concretat en el que ha es-

<sup>182</sup> Vid. S. GÜELL PERIS, "La Comisión de Consolidación de la...", *Op. cit.*, pàg. 60.

<sup>183</sup> Vid. P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, "La Comisión de Consolidación...", *Op. cit.*, pàg. 736.

<sup>184</sup> Per bé que això no deixava de ser atípic, ja que, igual que en l'apartat 1 del dispositiu de les dues resolucions concurrents es diu que els dos òrgans, actuant simultàniament i de conformitat amb els articles 7, 22 i 29 de la Carta, estableixen la Comissió, també es podia haver fixat en el dispositiu de les resolucions concurrents que l'Informe s'hauria de presentar als dos òrgans. Però les reserves i les controvèrsies polítiques sobre el paper del Consell de Seguretat van acabar portant a adoptar la resolució addicional a la qual ja ens hem referit anteriorment.

<sup>185</sup> Vid. els dos informes anuals presentats fins ara i ja esmentats anteriorment, Document A/62/137 – S/2007/458 i Document A/63/92 – S/2008/417. En una tècnica d'anàlisi hipotètica i exagerada, aquests informes podrien ser diferents per a cada òrgan, però això no respondria a l'esperit del que es va acordar (vid. P. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, "La Comisión de Consolidación...", *Op. cit.*, pàg. 737).

<sup>186</sup> Vid. més amunt, l'apartat II.2 d'aquest treball sobre els canvis i les crisis en les operacions de manteniment de la pau de les Nacions Unides. Sobre els principis de la coordinació i la integració en el marc de l'activitat de la Comissió de Consolidació de la Pau vid., així mateix, T. J. BIERSTEKER, "Prospects for the UN Peacebuilding...", *Op. cit.*, pàg. 40 i 41.

<sup>187</sup> Vid. E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, "La nueva Comisión para la Consolidación...", *Op. cit.*, pàg. 96.

<sup>188</sup> O més ben dit encara, i en la perspectiva del Consell de Seguretat, es tracta d'una tasca de "asesorar sobre la coordinación de las actividades y los recursos internacionales de consolidación de la paz" (vid. referent a la declaració de la Presidència del Consell de Seguretat de 20 de maig de 2008, Document S/PRST/2008/16).

tat l'activitat principal de la Comissió de definir, en termes generals i, específicament per a cada un dels països objecte d'examen, estratègies integrades per a la consolidació de la pau (EICP) o Integrated Peacebuilding Strategies (IPBs), coordinant així els esforços internacionals sobre la base d'estratègies, prioritats i acords de caràcter local.<sup>189</sup> Una estratègia integrada (o marc estratègic) que es configura, bàsicament, com un document de compromisos i obligacions recíprocs entre la Comissió de Consolidació de la Pau i el Govern de l'Estat objecte d'examen.

L'efecte coordinador i multiplicador del disseny d'aquest tipus d'estratègies es produeix quan la Comissió fa públiques les seves deliberacions i recomanacions a tots els organismes i les entitats pertinents, de dins i fora del sistema de les Nacions Unides,<sup>190</sup> als quals, a més, tant l'Assemblea General com el Consell de Seguretat inviten a adoptar les mesures que recomani la Comissió.<sup>191</sup>

Un indicador fidel del sentit al qual van adreçades les funcions de la Comissió el podem trobar en les reunions específiques de les configuracions, que han destacat com a rellevants una llarga llista d'àrees prioritàries d'actuació.<sup>192</sup> Aquesta llista inclou el bon govern, la celebració d'eleccions, la consolidació de la democràcia, el sector energètic i les infraestructures, l'ocupació laboral, els drets dels joves, el paper de la dona i les regions en la consolidació de la pau, la reforma del sector de seguretat i justícia, la recuperació de la comunitat, l'enfortiment del diàleg nacional, la qüestió de les terres i la recuperació econòmica, la reforma i la modernització de l'Administració pública, la lluita contra el tràfic d'estupefaents o el foment i el desenvolupament de capacitats.

De fet, juntament amb la llista d'organismes per coordinar que hem exposat anteriorment, caldrà afegir-ne d'altres, ja que l'actual concepció de consolidació de la pau a què s'encara la Comissió també es veu constantment ampliada. En efecte, donada la creixent complexitat de les operacions de pau, aquelles agències que tradicionalment no estaven lligades a la reconstrucció postconflicte estan esdevenint cada vegada més rellevants en aquest àmbit. Això inclou, per exemple, organitzacions com l'Organització Mundial de la Salut (OMS), el Programa conjunt de les Nacions Unides sobre el VIH/sida (ONUSIDA), o el Fons Mundial per a la lluita contra la sida, la tuberculosi i la malària, l'Organització Mundial per a les Migracions (OIM), l'Oficina Internacional d'Educació de la UNESCO (OIE-UNESCO), o el Banc Mundial. La Comissió de Consolidació de la Pau ja ha començat a incorporar aquestes organitzacions en els seus esforços de coordinació i el Consell de Seguretat ha demanat al secretari general per als propers mesos un informe sobre la millor forma per avançar en aquestes qüestions en el si del sistema de les Nacions Unides i coordinar les activitats de consolidació de la pau.<sup>193</sup>

<sup>189</sup> Com diu Ponzio, "rather than adding a layer of confusion at the international level, the PBC would be better suited to coordinate and align donor resources behind locally designed and agreed integrated peace building strategies" (vid. R. PONZIO, "The United Nations Peacebuilding...", *Op. cit.*, pàg. 10).

<sup>190</sup> De manera especial, en relació amb el Consell Econòmic i Social, atesa la seva funció d'òrgan principal de coordinació, examen de polítiques, diàleg sobre polítiques i formulació de recomanacions sobre qüestions de desenvolupament econòmic i social (apartat 17 del dispositiu de les dues resolucions concurrents de desembre de 2005).

<sup>191</sup> *Vid.*, en aquest sentit, apartats 13 i 14 del dispositiu de les dues resolucions concurrents.

<sup>192</sup> *Vid.*, per exemple, aquestes llistes a *Chairman's Summary, Burundi Country-specific Meeting*, 13 d'octubre de 2006 (disponible a <http://www.un.org/peace/peacebuilding/pdf/burundi-chair-13oct2006.pdf>); i a *Chairman's Summary, Sierra Leone Country-specific Meeting*, 12 d'octubre de 2006 (disponible a <http://www.un.org/peace/peacebuilding/pdf/sierraleone-chair-12oct2006.pdf>).

<sup>193</sup> *Vid.* la ja esmentada declaració de la Presidència de 20 de maig de 2008 (Document S/PRST/2008/16),

La necessitat d'una millor coordinació –en general, un dels dèficits del sistema de les Nacions Unides–<sup>194</sup> cal que sigui, doncs, garantida i facilitada en aquest àmbit de la consolidació de la pau per la mateixa Comissió de Consolidació de la Pau, però també pels esforços de reforma proposats *a posteriori* per un altre grup d'alt nivell establert pel secretari general, el Grup d'Alt Nivell sobre la coherència del sistema de les Nacions Unides en les esferes del desenvolupament, l'assistència humanitària i la protecció del medi ambient. En l'informe presentat per aquest Grup, "Units en l'acció"<sup>195</sup> es fa una crida per enfortir la coordinació de les activitats operacionals de les Nacions Unides i, més concretament, per a una òptima coordinació i integració d'estratègies de desenvolupament en la reconstrucció postconflicte.<sup>196</sup>

En un altre ordre d'idees, i com ja hem subratllat anteriorment, la gran absent entre les funcions de la nova Comissió és la funció preventiva. El Grup d'Alt Nivell havia proposat donar prioritat a la funció de prevenció de conflictes com a pilar clau de la Comissió de Consolidació de la Pau, però aquest element, que en l'Informe del secretari general ja quasi no es considerava, fou eliminat en les negociacions del període preparatori de la Cimera Mundial de 2005. Malgrat els avenços de les Nacions Unides en els conceptes i la pràctica de la diplomàcia preventiva i la prevenció de conflictes,<sup>197</sup> aquesta àrea es va ometre en la discussió i el mandat de la nova Comissió. L'explicació té unes clares arrels polítiques i rau en el fet que el Consell de Seguretat no va voler perdre la primacia en aquest àmbit, quelcom que demostra la seva *vis attractiva* i que ha comportat moltes crítiques, no sense fonament. Es pot afirmar, clarament, que l'actual capacitat de les Nacions Unides per evitar conflictes violents resulta inadequada, en particular pel que fa a recollir i analitzar les primeres dades d'alerta. En aquest sentit, seria òptima una ampliació de funcions de la Comissió de Consolidació de la Pau que li donés la possibilitat de detectar i, si és possible, promoure proactivament l'actuació internacional abans que es declari el conflicte.

<sup>194</sup> *Vid.*, en general, les reflexions de X. PONS RÀFOLS, "La necesaria coherencia del sistema de las Naciones Unidas", a J. M. BENEYTO, B. BECERRIL, *Una nueva organización de Naciones...*, *Op. cit.*, de la pàg. 17 a la 34.

<sup>195</sup> *Vid.* "Nota del Secretario General" amb l'Informe del Grup d'Alt Nivell sobre la coherència en tot el sistema de les Nacions Unides en les esferes del desenvolupament, l'assistència humanitària i la protecció del medi ambient, Document A/61/583, de 20 de novembre de 2006.

<sup>196</sup> *Ibid.*, paràgraf 26.

<sup>197</sup> Com hem indicat abans, Boutros-Ghali defineix la diplomàcia preventiva (*preventive diplomacy*) com les mesures dirigides a evitar que apareguin controvèrsies entre dues o més parts, evitar que les controvèrsies existents es transformin en conflictes i evitar que aquests conflictes, si es produeixen, s'estenguin (Informe ja esmentat, Document A/47/277, paràgraf 20). A partir d'aquesta definició, Kofi Annan ha sostingut, de manera continuada i persuasiva, que la Carta de les Nacions Unides "ofrece los cimientos para un enfoque global y a largo plazo de la prevención de los conflictos basado en una misión más amplia del concepto de paz y seguridad" (vid. "Prevención de los conflictos armados. Informe del Secretario General", Document A/55/985 – S/2001/547, de 7 de juny de 2001, paràgraf 20).

## C2. L'EXAMEN DE SITUACIONS D'ESTATS PER PART DE LA COMISSIÓ

Per a la realització de les seves funcions, la Comissió de Consolidació de la Pau, com a *modus operandi* ordinari, reuneix el govern d'un determinat país amb tots els agents internacionals i nacionals pertinents per tal d'examinar i definir conjuntament una estratègia a llarg termini de consolidació de la pau, amb l'objectiu final d'impedir la represa del conflicte. Com ja hem indicat, la premissa de partida és que la Comissió ha d'actuar en cooperació amb "las autoridades nacionales o de transición del país de que se trate con el fin de que el proceso de consolidación de la paz está a cargo del propio país".<sup>198</sup>

Amb aquesta estratègia s'aconsegueix més eficàcia i eficiència en la despesa dels fons disponibles i s'omple la llacuna –també institucional, com hem destacat més amunt– que tradicionalment existia entre els esforços immediatament posteriors al conflicte, per un costat, i els esforços de recuperació i desenvolupament a llarg termini, per un altre. En aquest sentit, la Comissió de Consolidació de la Pau seguirà intervenint en el país fins al moment en què es consideri que el perill d'una recaiguda en el conflicte és mínim.

Aquest mètode de treball fa que l'eix central de la seva actuació pivoti en les diferents configuracions per països, amb la composició àmplia a la qual abans ens hem referit. Tanmateix, és el Comitè d'Organització qui, ultra la coordinació general de l'activitat de la Comissió, decideix quins són els països objecte d'examen, adopta les reglamentacions necessàries i formula les posicions conceptuals generals. Als efectes que ens interessen ara, el Comitè d'Organització s'ocupa tant de les qüestions de procediment com de les qüestions de programa de la Comissió.

Pel que fa a les qüestions de procediment, en virtut tant de la competència general d'autoorganització com de les específiques disposicions de les dues resolucions concurrents,<sup>199</sup> el Comitè d'Organització va adoptar en la seva primera reunió el Reglament Provisional de la Comissió de Consolidació de la Pau.<sup>200</sup> Es tracta d'un Reglament que, a més de tenir caràcter provisional, es caracteritza per la generalitat i la vaguetat de la regulació. En aquest sentit, és molt curt –sis articles– i està plagat de formulacions obertes de l'estil de "quan sigui necessari", "quan sigui procedent", "segons es consideri apropiat" o "si escau", la qual cosa posa en relleu, precisament, el caràcter flexible i canviant, adequat a les circumstàncies específiques de cada cas, que es vol donar a l'actuació de la Comissió. De fet, com ja hem indicat abans, les dues resolucions

<sup>198</sup> Apartat 10 del dispositiu de les resolucions.

<sup>199</sup> Apartat 4 del dispositiu de les dues resolucions.

<sup>200</sup> Vid. "Reglamento provisional de la Comisión de Consolidación de la Paz, aprobado por el Comité de Organización en su primera sesión, celebrada el 23 de junio de 2006", Document PBC/1/OC/3, de 16 de maig de 2007.

concurrents, quan parlen dels mètodes de treball de la Comissió, subratllen el seu caràcter de mètodes flexibles.<sup>201</sup>

Seguint amb la metodologia per al desenvolupament de les seves funcions, quan la Comissió fou creada, alguns estats membres van veure el nou òrgan com una oportunitat per no seguir els mètodes convencionals de les Nacions Unides, i així va succeir, no només amb el *modus operandi*, sinó també en la composició i la configuració de les reunions. D'aquesta manera, la Comissió ha emprat diferents mètodes de treball i, per exemple, ha privilegiat les reunions oficioses (amb un promig d'una cada mes) per davant de les sessions oficials; o ha conduït moltes de les reunions sobre Burundi, Sierra Leone, Guinea Bissau o la República Centreafricana a través de videoconferències amb representants dels governs respectius i altres actors a Bujumbura, Freetown, Bissau o Bangui; o ha celebrat el que anomena "retirs" o reunions oficioses, amb participació de diverses entitats, dedicades al debat obert sobre la metodologia i les estratègies de consolidació de la pau; o ha convidat oficials d'alt nivell de les Nacions Unides per dirigir reunions; o, finalment, ha començat a desenvolupar un sistema de participació i d'intervencions de les organitzacions no governamentals i especialistes de dins i de fora de les Nacions Unides. Aquest mètode de reunions oficioses amb una estructura absolutament flexible permet una participació àmpliament oberta i transparent que, en un diàleg interactiu, incorpora així les organitzacions de la societat civil i tots els actors i les entitats implicats.

Es pot indicar també que l'Oficina de Suport a la Consolidació de la Pau organitza el que s'anomenen "presentacions d'alt nivell" cridant especialistes externs perquè exposin la seva visió relacionada amb la consolidació de la pau. Fins ara, aquestes presentacions han tractat temes de drets humans, generalment a la regió dels Grans Llacs, així com també sobre els drets dels refugiats, els desplaçats interns i els nens, durant i després dels conflictes. Finalment, en aquest ordre d'idees, una de les tasques més rellevants de l'actuació de la Comissió, i que no estava inicialment prevista en les resolucions pertinents, ha estat la visita sobre el terreny de la presidència de la Configuració o delegacions de la Comissió, segons el cas, que la mateixa Comissió ha valorat molt positivament. Així, per exemple, la primera d'aquestes visites es desenvolupà entre el 20 i el 25 de març de 2007 i va tenir lloc a Sierra Leone; entre el 5 i el 7 de setembre del mateix any. L'ambaixador noruec Johan L. Løvald, cap de la missió de determinació dels fets de Burundi, va visitar el país per analitzar la situació política i de seguretat, a la vegada que es reuní amb oficials del Govern. Entre el 6 i l'11 d'abril de 2008, el Comitè dedicat a Guinea Bissau va emprendre una primera visita de camp al país per assessorar-lo sobre les prioritats en la consolidació de la pau. I, finalment, del 30 d'octubre al 6 de novembre de 2008, una delegació de la Comissió va visitar la República Centreafricana.

En relació amb les qüestions del programa de la Comissió, la primera consideració que cal fer és reiterar el que ja hem indicat sobre quan un determinat país és inclòs a l'agenda de la Comissió de Consolidació de la Pau, tenint present que l'establiment del programa de la Comissió correspon al Comitè d'Organització. A més, tal com estableixen les dues resolucions concurrents del desembre de 2005, el Comitè d'Organització establirà el programa de la Comissió "teniendo debidamente en cuenta la necesidad de que ésta se ocupe de forma

<sup>201</sup> Vid. apartats 4 i 19 de les dues resolucions concurrents.



equilibrada de las situaciones de países de distintas regiones de conformidad con los propósitos principales de la Comisión”.<sup>202</sup>

Doncs bé, en virtut del que estableixen les resolucions concurrents del desembre de 2005, un país pot ser inclòs a l'agenda de la Comissió mitjançant sol·licitud del Consell de Seguretat o del secretari general. A més, però només en “circumstàncies excepcionals”, quan un país es troba vora la represa del conflicte, la sol·licitud pot provenir del Consell Econòmic i Social, de l'Assemblea General o del mateix país, però en aquests tres casos s'ha de complir la condició que el país no es trobi en l'agenda del Consell de Seguretat ja que –com hem dit– segons el que disposa l'article 12 de la Carta de les Nacions Unides, l'Assemblea General i el Consell Econòmic i Social –que actua sota l'autoritat de la primera– no poden prendre mesures en cap situació d'un país que estigui sent considerada pel Consell de Seguretat.

La literalitat de les resolucions en qüestió pot complicar encara més la tasca de designar quins països, si escau, poden ser introduïts en l'agenda, ja que la interpretació ni és fàcil ni pacífica. La clàusula que es refereix a les circumstàncies excepcionals, quan un país es trobi vora la represa del conflicte, pot esdevenir un greu problema en ser un concepte jurídic indeterminat i no haver-se fixat encara els criteris ni una definició precisa. Les resolucions també són problemàtiques quan delimiten qui pot enviar les sol·licituds d'assessorament de la Comissió: si el país proposat és encara a l'agenda del Consell de Seguretat, només el secretari general i el mateix Consell de Seguretat poden adreçar la sol·licitud necessària a la Comissió. Sembla clar, doncs, que en aquests casos i a la pràctica, la Comissió no tindrà un control directe sobre la matèria.

Es més, en les situacions posteriors a un conflicte que figurin en el programa de treball del Consell de Seguretat i de les quals aquest s'estigui ocupant encara activament, en particular si existeix una missió de manteniment de la pau de les Nacions Unides sobre el terreny o en preparació, les dues resolucions concurrents estableixen que, atesa la responsabilitat primordial del Consell de Seguretat en el manteniment de la pau i la seguretat internacional, “el propósito principal de la Comisión será prestar asesoramiento al Consejo, a petición de éste”.<sup>203</sup> Com deïem abans, això situa en una posició privilegiada el Consell de Seguretat respecte dels altres òrgans implicats i, en especial, de l'Assemblea General.

Com ja hem indicat, actualment Burundi, Sierra Leone, Guinea Bissau i la República Centreafricana són a l'agenda de la Comissió, aquest darrer país només des del 12 de juny de 2008. En aquest sentit, és interessant subratllar que entre l'abril i el juny de 2006 –en posar-se en marxa la Comissió–, a més de les propostes d'inclusió a l'agenda de Burundi i Sierra Leone, hi havia les de Guinea Bissau (que s'hi va incorporar més endavant), Timor Oriental, Haití, la República Democràtica del Congo i l'Afganistan. En els passadissos i les reunions informals també s'han anomenat, com a països susceptibles de ser incorporats, el Nepal i Libèria, principalment perquè aquests dos darrers són, després de la recent inclusió de la República Centreafricana en l'agenda, els únics que sense rebre assistència per part de la Comissió com a tal, reben ajudes econòmiques per part del Fons per a la Consolidació de la Pau.

<sup>202</sup> Apartat 12 del dispositiu de les dues resolucions.

<sup>203</sup> Apartat 16 del dispositiu de les dues resolucions.

Sobre quin serà el país següent a aparèixer en l'agenda de la Comissió només es poden fer especulacions. Pel que fa a Timor Oriental, podria ser un bon moment, ja que el Japó, que ara es troba a la presidència de la Comissió, és un dels seus principals donants. El cas d'Haití potser és massa complex i difícil com perquè se n'encarregui una Comissió que encara està començant a funcionar. Guinea també ha estat mencionada en reunions informals, però es considera més un cas de prevenció de conflicte que de reconstrucció postconflicte, per tant, ja no entraria dins del mandat de la Comissió. Més darrerament, durant l'abril de 2008, la Costa d'Ivori ha demanat formalment ser inclosa en l'agenda, però a dia d'avui no hi ha hagut resposta per part de la Comissió. Sense dubtes, i no sols per la mateixa previsió de les resolucions concurrents,<sup>204</sup> sinó també per raons polítiques òbvies, seria del tot desitjable que hi hagués algun país que provingués de fora del continent africà.

De fet, inicialment es va preveure que la Comissió s'ocupés, anual i simultàniament, de quatre o cinc països concrets,<sup>205</sup> però després del primer any d'activitat, es va fer evident que s'havia fet un progrés massa lent. Com hem dit, s'havia trigat més de sis mesos per escollir els membres del Comitè d'Organització i per convenir la primera reunió sobre qüestions de procediment. Conseqüentment, la Comissió va anunciar el juny de 2006 que només s'ocuparia, inicialment, de dos països: Burundi i Sierra Leone.

Finalment, un aspecte crucial al qual encara la Comissió de Consolidació de la Pau no ha fet menció expressa és el moment i la forma de prendre la decisió quan un estat ha de ser retirat de l'agenda de la Comissió. Les resolucions concurrents recomanen que: “la Comisión ponga fin al examen de la situación en un país determinado cuando se hayan establecido las bases de la paz y el desarrollo sostenibles o a petición de las autoridades nacionales del país de que se trate”.<sup>206</sup>

Lamentablement, aquí tampoc s'han fixat criteris per saber quins indicadors determinen que els fonaments per a una pau i un desenvolupament sostenible s'han assolit, però, en canvi, sembla molt rellevant que el mateix país objecte d'assessorament pugui demanar, sense més requisits, ser exclòs dels treballs de la Comissió de Consolidació de la Pau. Això dona resposta als que temien un excés de zel per part del Consell de Seguretat o el secretari general, que no necessiten el consentiment del govern del país per tal de sol·licitar la inclusió d'un estat en l'agenda de la Comissió. La possibilitat d'una intervenció “forçosa” de la Comissió de Consolidació de la Pau queda, doncs, completament diluïda des del moment en què l'Estat “obligat” podria demanar en qualsevol moment ser retirat de l'agenda.

<sup>204</sup> Que s'hauria d'ocupar “de forma equilibrada de las situaciones de países de distintas regiones” (apartat 12 de les resolucions concurrents).

<sup>205</sup> No és del tot anecdòtic que aquesta informació es pogués veure així a la pàgina oficial de la Comissió de Consolidació de la Pau de les Nacions Unides, en l'apartat de preguntes i respostes (<http://www.un.org/peacebuilding/questions.htm>) durant bona part del 2007, però fou posteriorment retirada i actualment ja no es troba a la pàgina web.

<sup>206</sup> Apartat 22 del dispositiu de les dues resolucions.

## C3. EL FINANÇAMENT DE LES ACTIVITATS DE LA COMISSIÓ

Com és sabut, un dels problemes principals de les Nacions Unides per poder desenvolupar els treballs de reconstrucció postconflicte i consolidació de la pau és la falta recurrent de fons financers. Per a l'obtenció de recursos econòmics amb aquesta finalitat hi ha una alta dependència dels organismes financers internacionals, com ara el Banc Mundial i el Fons Monetari Internacional, que estableixen llurs pròpies directrius i que, per bé que participen també en la Comissió de Consolidació de la Pau, poden col·lidir amb els principis de les missions de les Nacions Unides i d'altres actors.

La disponibilitat de recursos econòmics i tècnics constitueix, doncs, un factor fonamental per posar en marxa el treball de consolidació de la pau sobre el terreny. Per a això, es fa necessari establir mecanismes de finançament segurs i previsibles i es tracta d'evitar que la disponibilitat de recursos sigui un criteri que justifiqui l'actuació en un conflicte o no. Tant Kofi Annan com l'Informe del Grup d'Alt Nivell feien, en aquest sentit, una crida als estats membres perquè es comprometessin a col·laborar en aquesta direcció i, tal com ja s'ha indicat, el document final de la Cimera Mundial 2005 i les resolucions concurrents del desembre de 2005 van recollir aquesta preocupació especial. Tanmateix, el tema del finançament per a la reconstrucció i la consolidació de la pau no el toca directament la Comissió de Consolidació de la Pau, sinó dos organismes que hi estan vinculats, tot i no ser-ne dependents: sobretot el Fons per a la Consolidació de la Pau, però també l'Oficina de Suport a la Consolidació de la Pau, ja que aquesta es va establir a la Secretaria de les Nacions Unides amb l'objectiu de donar suport a la Comissió de Consolidació de la Pau en totes les seves actuacions.

Abans ja hem analitzat el funcionament i la suma disponible del Fons i pot semblar xocant que es parli de 250 milions de dòlars com a previsió per als dipòsits del Fons per a la Consolidació de la Pau, atès que la xifra és clarament insuficient per fer front als costos directes i indirectes que té la consolidació de la pau. Per posar només alguns exemples, les eleccions presidencial i parlamentària de 2004 i 2005 a l'Afganistan van costar 318 milions de dòlars; només en temes de governabilitat democràtica, l'any 2005 les Nacions Unides van gastar 1.395 milions de dòlars; en temes de medi ambient i energia, 326 milions de dòlars; i en temes de VIH/sida 161 milions més.<sup>207</sup> Aquesta limitació pressupostària palesa que la Comissió de Consolidació de la Pau no ha estat creada per constituir un nou donant o un ens finançador, sinó un coordinador d'activitats, en tot cas, un cercador de finançament. El fons propi de què disposa serveix per completar algunes partides que no trobin finançament

<sup>207</sup> Vid. Informe anual de 2006 del PNUD, pàg. 4.

entre els donants, però no s'hi pot comptar per fer front per si sol a les immenses despeses de la reconstrucció econòmica, social i institucional d'un país.

És més, atès que en la seva activitat, la Comissió de Consolidació de la Pau ha considerat útils les visites sobre el terreny, fetes en els darrers anys als diferents països objecte d'examen, s'ha acabat plantejant un problema financer addicional, ja que amb el pressupost ordinarí com a òrgan subsidiari de l'Assemblea General i del Consell de Seguretat, la Comissió no disposa de recursos suficients per poder assegurar el finançament de les visites sobre el terreny. La consideració que feia falta un finançament més estable per a les visites sobre el terreny, de tal manera que la Comissió les pogués dur a terme quan ho estimés convenient sense cap mena d'impediment financer, va portar la Secretaria General a demanar una dotació específica en el pressupost per programes de les Nacions Unides. L'estimació que s'ha fet és que en el pressupost per a programes del bienni 2008-2009, en la secció tercera, d'afers polítics, caldria una dotació de 676.300 dòlars per sufragar les tarifes aèries, les dietes i les petites despeses d'arribada i de sortida relacionades amb les visites sobre el terreny dels membres de la Comissió.<sup>208</sup>

El valor de les visites sobre el terreny, que ja hem indicat que formen part de la diversitat de mètodes flexibles de treball de la Comissió, té l'indiscutible valor afegit que, a més del coneixement directe que proporciona, contribueix a situar els agents nacionals, especialment els governs, però també altres agents implicats i el conjunt de la societat civil del país en qüestió, davant la pròpia responsabilitat d'establir les prioritats i de dirigir el procés de reconstrucció i consolidació de la pau.<sup>209</sup>

<sup>208</sup> Vid. respecte a això "Financiación de las misiones sobre el terreno de la Comisión de Consolidación de la Paz", Document A/62/670, de 31 de gener de 2008.

<sup>209</sup> Vid., en aquest sentit, la valoració de les visites que fa la mateixa Comissió de Consolidació de la Pau en el seu primer Informe anual, ja esmentat (Document A/62/137 – S/2007/458, paràgrafs 35-36 i 43).

## C4. CASOS D'ESTUDI: ELS ESTATS OBJECTE D'EXAMEN PER PART DE LA COMISSIÓ

En aquest apartat analitzem la tasca realitzada per la Comissió de Consolidació de la Pau en relació amb quatre països, tots africans, que estan superant recentment conflictes devastadors i que són els únics que es troben, en aquests moments (desembre 2008), en l'agenda de la Comissió.

### C4.1. SIERRA LEONE

Des de 1991, i durant més d'un decenni, un conflicte armat de caràcter desestructurat i amb elements interns i internacionals va devastar la República de Sierra Leone, un petit país de l'oest africà, d'uns cinc milions d'habitants. Milers de persones van morir, dos milions es van haver de desplaçar o buscar refugi a l'estranger i quasi tota la població va patir de manera sistemàtica i indiscriminada vulneracions dels drets humans fonamentals d'una cruïssa excepcional.

#### C4.1.1. El conflicte civil a Sierra Leone

En aquest primer apartat examinarem la configuració geogràfica, històrica i humana de Sierra Leone, així com els fets que duen al sagnant conflicte i el seu desenvolupament.

**El país.** Sierra Leone es un país de l'Àfrica occidental que limita al nord amb Guinea, al sud-est amb Libèria i al sud-oest amb l'oceà Atlàntic. Durant el segle XVIII fou un important centre de tràfic d'esclaus. Sembla que el seu nom podria ser una adaptació del portuguès (Sera Lya), que vol dir 'serra/muntanya lleona'. Per la seva banda, el nom de la capital, Freetown, evoca el retorn de 400 esclaus alliberats dels Estats Units, Nova Escòcia i la Gran Bretanya a finals d'aquell segle.<sup>210</sup>

El país està habitat per diversos grups ètnics, entre els quals destaquen els mendes i els temnes, que representen conjuntament el 60% de la població total. Altres grups més petits, com els criolls o els limba han estat també històricament importants. En concret, els primers, que només representen un 3% de la població, com que van adquirir la cultura i l'educació britàniques van constituir l'elit durant tota l'època colonial.

En l'actualitat, Sierra Leone és una república democràtica, amb un sistema de govern presidencialista. Després de les darreres eleccions (2007), el president i cap de govern és Ernest Bai Koroma, del Congrés de Tot el Poble (All People Congress, APC). El president és escollit per un període de cinc anys i pot ser reelegit un sol cop.

<sup>210</sup> Vid. International Crisis Group, "Conflict history: Sierra Leone", a [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org) (consultat 28 d'octubre de 2008).

**Arrels del conflicte.** La Comissió de la Veritat i la Reconciliació (TRC) establerta a Sierra Leone a les acaballes del darrer conflicte armat ha situat els orígens del conflicte en la pròpia història colonial i postcolonial. Sierra Leone va ser colònia britànica fins al 1961, però fins al moment d'assolir la independència va patir una divisió interna artificialment creada entre la colònia (Freetown) i el protectorat (la resta del país) amb conseqüències a llarg termini en termes de ciutadania, drets sobre la terra i divergències en el dret privat aplicable. La divisió política entre els dos principals partits del país, fins i tot abans de la independència, també va jugar un paper negatiu com a obstacle en la cohesió nacional. Així, durant un primer període va governar el Partit Popular de Sierra Leone (SLPP, en les sigles angleses), que va perdre les eleccions de 1967, però no va acceptar-ne el resultat i va tractar d'impedir l'alternança. Quan l'opositor Congrés de Tot el Poble (APC) va accedir finalment al poder polític l'any següent va acabar instaurant, com a reacció, un sistema autoritari de partit únic.<sup>211</sup>

**Esclat i desenvolupament del conflicte.** Malgrat que el panorama anterior té un caràcter estrictament intern, l'espurna que fa esclatar el conflicte ve de l'exterior. El març de 1991, forces irregulars comandades per Foday Sankoh del Front Unit Revolucionari (RUF), amb el suport de Charles Taylor, entren al país provinents de la veïna Libèria. Com a reacció, i mentre es lluita en aquest front, un grup de joves oficials de l'exèrcit encapçala l'any següent un cop d'estat contra el partit en el poder i instaura el Consell Nacional de Govern Provisional, encapçalat per Ahmad Kabbah.<sup>212</sup> A partir d'aquests dos elements, se succeeixen diferents fases de guerra més o menys tradicional (1991-1993), guerra de guerrilles (1993-1997) i lluita desestructurada pel poder acompanyada per diferents processos de pau fallits (1997-2001).<sup>213</sup>

Tot i que l'element estranger serveix de fil conductor en tot el conflicte, la realitat és que el seu desenvolupament és molt més complex i gens lineal. En la seva lluita contra el règim anterior i contra el RUF, el Govern provisional quadruplica la mida de l'exèrcit, contracta els serveis d'empreses militars privades i crea, a més, milícies comunitàries que, de seguida, passen de protegir la població civil a atacar-la. Els grups armats en conflicte els uns amb els altres es multipliquen i les aliances i els trencaments són continus, sobretot pel pillatge dels recursos naturals, en especial dels diamants.<sup>214</sup> En definitiva, però, els combats directes entre aquestes faccions són més aviat escassos i la violència s'exerceix de forma quasi única contra la població civil sota el control de cadascun d'aquests grupuscles. De fet, la Comissió de la Veritat i la Reconciliació ha reconegut que la "immensa majoria d'abusos registrats van ser realitzats per ciutadans de Sierra Leone contra ciutadans de Sierra Leone".<sup>215</sup>

En el decurs de les seves investigacions, la Comissió de la Veritat i la Reconciliació va acumular una base de dades de prop de 15.000 violacions de drets humans, que constitueixen només una mostra dels horrors del conflicte. La categorització que en fa, i els exemples

<sup>211</sup> Vid. Informe de la TRC, vol. 3 A, capítol primer, "Historical Antecedents to the Conflict".

<sup>212</sup> Vid. informes de l'International Crisis Group i de la Comissió de la Veritat i la Reconciliació esmentats.

<sup>213</sup> Aquesta periodificació correspon a l'informe de la TRC, citat *supra*.

<sup>214</sup> Aquesta dinàmica inclou, en aquell moment, les tropes internacionals de la missió de pau africana (ECOMOG, Economic Community of West African States Monitoring Group) establerta per la Comunitat d'Estats de l'Àfrica Occidental, i integrada essencialment per efectius nigerians.

<sup>215</sup> Vid. capítol 4 del volum 3 A de l'Informe de la TRC, ja esmentat.

que posa, donen idea de la magnitud de les pràctiques inhumanes que es van produir durant aquesta dotzena d'anys: amputacions; canibalisme i canibalisme forçat; segrest perllongat, en particular per sotmetre menors d'edat a treball forçat i/o esclavitud sexual, així com pràctiques de violació i tortura que acompanyen o segueixen els segrestos; tortura i maltractaments; vulneració de drets econòmics, sobretot extorsió, destrucció de la propietat i pillatge; desplaçaments forçosos; i, finalment, matances.<sup>216</sup>

El camí de la pau es comença a entreveure amb l'Acord de Lomé de 1999, que reconeix el Govern de Kabbah a la vegada que fa vicepresident Sankoh, del RUF. Ara bé, les forces de les Nacions Unides que havien de supervisar l'acord, en substitució de les de l'ECOMOG, van patir el segrest de 500 dels seus efectius quan el RUF va trencar l'Acord. Aquest és el principi de la fi de Sankoh, que és detingut per les forces britàniques. L'Acord d'Abuja, de maig de 2001, porta definitivament el final del conflicte armat el gener de 2002 i la celebració d'eleccions, supervisades internacionalment, el mes de maig de 2002. El president Kabbah les guanya amb comoditat i la major part de les tropes internacionals es retiren el mateix any, tot i que el mandat d'un petit contingent es perllonga fins al desembre de 2005.

#### C4.1.2. Sierra Leone a la Comissió de Consolidació de la Pau

**Antecedents.** Un cop constituïda la Comissió de Consolidació de la Pau el desembre de 2005, el Govern de Sierra Leone, juntament amb el Consell de Seguretat, va sol·licitar d'ésser considerat per la Comissió, petició que va ser atesa el 23 de juny de 2006 per part del comitè d'organització de la Comissió.<sup>217</sup> El Comitè va nomenar subseqüentment el president de la Configuració encarregada de Sierra Leone (en endavant, la Configuració).<sup>218</sup>

El conflicte civil al país havia acabat abans de la constitució de la Comissió de Consolidació de la Pau, i el Govern de Sierra Leone ja havia començat a aplicar pel seu compte mesures de consolidació de la pau, inclosa la celebració de les eleccions de 2002, considerades, generalment, lliures i democràtiques, així com l'establiment de la Comissió de la Veritat i la Reconciliació esmentada i d'un tribunal penal especial, de caràcter mixt. A més, el Govern del país havia desenvolupat una estratègia de reducció de la pobresa, que va ser valorada positivament pel Comitè d'Organització de la Comissió de Consolidació de la Pau.

Malgrat aquestes fites, el Govern i la Comissió van identificar alguns reptes importants que impedièren una completa consolidació de la pau al país i la reconstrucció de les seves institucions. Es tractava dels següents: l'apoderament i les oportunitats de treball de la joventut i les dones; la consolidació de la democràcia i el bon govern; la reforma de la justícia i la seguretat (policia i exèrcit); i la capacitat. També es feia referència al context regional com a element clau d'estabilitat.<sup>219</sup>

<sup>216</sup> *Ibid.* Un 63% de les víctimes dels casos registrats van patir dues o més violacions dels seus drets en les categories que acabem d'esmentar.

<sup>217</sup> *Vid.* actes resumides de la primera i la segona sessió del Comitè d'Organització de la Comissió, de 23 de juny de 2006, documents PBC/1/OC/SR.1 i PBC/1/OC/SR.2.

<sup>218</sup> El president de la Configuració és Major, representant permanent dels Països Baixos a les Nacions Unides.

<sup>219</sup> *Vid.* *Chairman's Summary: Sierra Leone Country-Specific Meeting. Peacebuilding Commission*, 12 octubre 2006, així com l'acta resumida de la primera sessió de la Configuració encarregada de Sierra Leone de la mateixa data, Document PBC/1/SLE/SR.1.

En els darrers dos anys aquests han estat els eixos d'actuació en què ha treballat la Configuració de Sierra Leone de la Comissió de Consolidació de la Pau. Aquests temes es troben presents una i altra vegada en les diferents sessions de la Configuració<sup>220</sup> i són també objecte d'atenció per part de la visita sobre el terreny que una delegació de la Configuració va realitzar a Sierra Leone entre el 19 i el 25 de març de 2007.<sup>221</sup> Aquests treballs culminen amb l'aprovació, el 12 de desembre de 2007, del Marc de cooperació per a la consolidació de la pau a Sierra Leone (d'ara endavant, el Marc de cooperació).<sup>222</sup>

**El Marc de cooperació per a la consolidació de la pau a Sierra Leone.** El Marc de cooperació es configura com un conveni de col·laboració, amb obligacions recíproques, entre la República de Sierra Leone i la Comissió de Consolidació de la Pau. Es divideix en cinc parts: principis de cooperació; context; anàlisi de les prioritats, reptes i riscos per a la consolidació de la pau; compromisos mutus; i examen i seguiment dels progressos. El tercer i quart apartats ara esmentats contenen el nucli dur del document, del qual val la pena destacar aquest caràcter recíproc de les responsabilitats que destil·la. En aquest sentit, des del primer apartat del document es reconeix la responsabilitat principal del Govern i el poble de Sierra Leone en la consolidació de la pau i el desenvolupament d'un país pròsper i democràtic;<sup>223</sup> compromís a llarg termini al qual s'associa la comunitat internacional mitjançant, principalment, però no únicament, la Comissió de Consolidació de la Pau, que té sobretot un paper catalitzador d'aquesta cooperació internacional.

Les prioritats i el diagnòstic de situació que identifica el document, a instàncies del mateix Govern de Sierra Leone, coincideixen essencialment amb el que s'havia estat treballant durant els primers dos anys de funcionament de la Configuració del país:

- **Feina i apoderament de la joventut i la dona.** La franja d'edat entre 15 i 35 anys representa el 40% de la població de Sierra Leone, de la qual dues tercers parts no té feina o està infraocupada. Hi ha grups especialment marginats (excombatents, joves de barris marginals i d'assentaments informals fronterers, joves pobres de zones rurals, etc.), però en general el problema de la manca d'educació, l'accés limitat a la terra i el crèdit, i la manca de participació política, en particular de les dones joves, és endèmic.
- **Reforma de la justícia i del sector de la seguretat.** La Comissió de Consolidació de la Pau assegura que el sistema judicial està llastat per lleis antiquades, personal insuficient i problemes logístics. A més, el sistema de justícia tradicional és ineficaç, discriminatori respecte de les dones i els joves i mancat de transparència.

<sup>220</sup> *Vid.* actes resumides de la segona sessió de la Configuració de Sierra Leone (12 d'octubre de 2006), tercera i quarta sessions (13 de desembre de 2006) i cinquena sessió (22 de juny de 2007), documents PBC/1/SLE/SR.2, PBC/1/SLE/SR.3, PBC/1/SLE/SR.4 i PBC/1/SLE/SR.5.

<sup>221</sup> *Vid.* "Informe sobre la misión de la Comisión de Consolidación de la Paz a Sierra Leona", Document PBC/1/SLE/2, de 23 d'abril de 2007.

<sup>222</sup> El Marc de cooperació es pot trobar en el Document PBC/2/SLE/1, de 3 de desembre de 2007. L'acta resumida de la sessió en què va ser aprovat (primera sessió del segon període de sessions, de 12 de desembre de 2007) es troba en el Document PBC/2/SLE/SR.1.

<sup>223</sup> El Marc de cooperació es refereix, en concret, als principis d'"identificació nacional", "responsabilitat mútua" i "compromís sostingut" (*ibid.*, paràgraf 1).

- **Consolidació de la democràcia i el bon govern.** S'identifica la corrupció com un problema estructural i s'apunta la necessitat d'ampliar i consolidar l'autoritat de les institucions democràtiques de l'Estat, inclosos els poders locals, per tot el territori del país.
- **Foment de la capacitat.** Es tracta d'ampliar la capacitat de les institucions públiques i d'altres actors nacionals per prestar serveis, aplicar reformes i assegurar una gestió econòmica i financera adequada.
- **Sector energètic.** La crisi energètica, particularment en el sector elèctric, s'identifica com un dels problemes per a la recuperació econòmica del país. En concret pel que fa a les necessitats d'electricitat del país aquestes es calculen en 250 MW i el país en produeix només deu. Segons la Comissió de Consolidació de la Pau, resoldre aquest problema tindria repercussions positives en la creació d'ocupació, la generació d'ingressos públics i la reducció de la pobresa.
- **Dimensions subregionals de la consolidació de la pau.** Els conflictes interns en els països de la regió del riu Mano (Guinea, Libèria, la Costa d'Ivori i Sierra Leone) han tingut històricament una alta capacitat de contagi en la regió, per la qual cosa la cooperació regional, a escala política i econòmica, esdevé una necessitat ineludible.

A partir d'aquesta diagnosi, el Marc de cooperació descriu de manera detallada i per a cada apartat els compromisos mutus del Govern de Sierra Leone, la Comissió de Consolidació de la Pau i, en menor mesura, les Nacions Unides, els estats de la regió i altres actors associats en suport al Marc. Els compromisos de Sierra Leone tenen un contingut essencialment programàtic (elaboració de polítiques públiques i plans d'acció en els diferents capítols esmentats), mentre que els de la Comissió són, més aviat, de suport a aquestes iniciatives, inclosa la cerca de suports exteriors, de dins i fora del sistema de les Nacions Unides.

**Seguiment del Marc de cooperació.** El darrer apartat del Marc de cooperació estableix un mecanisme de seguiment dels avenços en l'aplicació del document: una aplicació que es preveu que sigui molt flexible, en la mesura que es preveu que el mateix Marc de cooperació es pot anar actualitzant en funció de les circumstàncies de cada moment. Des de l'adopció de l'instrument fins al moment de tancar aquestes línies s'ha produït una única revisió semestral,<sup>224</sup> mentre que la segona revisió està prevista pel desembre d'enguany. Durant el primer semestre, a més, s'han produït altres trobades informals de la Configuració, de les quals es poden trobar resums sumaris en el lloc web de la Comissió de Consolidació de la Pau.<sup>225</sup> En el cas de Sierra Leone, n'hi ha hagut els dies 14 de febrer i 18 de març de 2008, amb presència no només dels representants dels estats membres de la Comissió, sinó també d'altres actors rellevants, governamentals o no, internacionals o locals, inclosa una representació de la societat civil del país.<sup>226</sup>

<sup>224</sup> Vid. "Conclusiones y recomendaciones del examen bianual de la aplicación del Marco de Cooperación para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona", Document PBC/2/SLE/8, de 20 de juny de 2008. I, per ara, només en anglès: "Conclusions and recommendations of the second biannual review of the implementation of the Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework", Document PBC/3/SLE/2, de 16 de desembre de 2008.

<sup>225</sup> Vid. <http://www.un.org/peace/peacebuilding/pbc-countrymtgs.shtml>.

<sup>226</sup> Les dues notes del president de la Configuració contenen com a annex una llista de les persones/entitats participants en les reunions.

Les reunions informals han tingut un caràcter relativament monogràfic. Així, en la del 14 de febrer de 2008 es van tractar únicament dues qüestions: el suport a les eleccions locals previstes pel dia 5 de juliol del mateix any i el desenvolupament del sector energètic. Respecte de la primera qüestió, la presidenta de la Comissió Electoral Nacional va fer balanç de l'estat de preparació dels comicis, tot posant de manifest que es trobaven amb un problema financer notable ja que mancaven 13,6 milions de dòlars dels 24,6 milions de dòlars pressupostats per l'organització de les eleccions. Val la pena destacar que en la reunió següent (18 de març) aquest problema s'havia resolt en trobar nous donants per al país.<sup>227</sup>

Pel que fa a la qüestió energètica, la Comissió de Consolidació de la Pau va tenir coneixement d'un cert increment en el subministrament elèctric a Freetown gràcies a l'aplicació del pla energètic d'emergència (fins a 35 MW, des dels 10 MW de què es parlava uns mesos abans), juntament amb l'existència de 46 projectes energètics en procés de revisió i desenvolupament per part del ministeri competent en coordinació amb altres actors internacionals. Alguns d'aquests projectes van ser explicitats de manera més detallada en la reunió del 18 de març. Aquesta segona trobada va servir també per debatre estratègies per ampliar el nombre de donants en els diversos àmbits d'actuació de la Comissió respecte de Sierra Leone.

Finalment, les dues reunions anuals oficials de 2008 es van cloure amb sengles documents de conclusions i recomanacions adreçades de forma diferenciada, en la línia del mateix Marc de cooperació, al Govern de Sierra Leone, el sistema de les Nacions Unides i la Comissió de Consolidació de la Pau.<sup>228</sup> Als primers els correspon la tasca de realització d'accions i polítiques públiques: continuar l'aplicació del Pla energètic d'emergència i desenvolupar una estratègia per al sector; donar suport a la nova Comissió Nacional de Drets Humans i fer el seguiment de l'aplicació de les recomanacions de la Comissió de la Veritat; aprovar una nova estratègia per a la reducció de la pobresa que tinguin uns objectius prioritzats i seqüenciats; prendre decisions respecte de l'arquitectura de coordinació de l'ajut al desenvolupament, etc. Pel que fa a les Nacions Unides, les seves tasques continuen sent principalment de "suport" a aquests compromisos (sis dels set paràgrafs del document contenen aquest verb), mentre que a la Comissió li pertoca buscar nous suports externs, tant entre els donants tradicionals com entre nous actors.

Cal subratllar, finalment, que el paper de la Comissió de Consolidació de la Pau a Sierra Leone es pot considerar, almenys per ara, força encertat, i així ho ha reconegut un *think tank* (equip d'especialistes) tan prestigiós com l'International Crisis Group.<sup>229</sup> Malgrat la modèstia aparent del seu mandat, ha estat capaç d'identificar amb el Govern de Sierra Leone les necessitats crítiques del país, les accions que calia emprendre i els actors que ho havien de fer, amb el Govern mateix al capdavant. Com a "recaptador" internacional, ha trobat els donants necessaris per iniciar puntualment els projectes identificats. Encara és d'hora per saber si

<sup>227</sup> El desenvolupament de les eleccions locals va ser valorat molt positivament pel representant especial de les Nacions Unides per Sierra Leone (vid. la nota de premsa del Centre de Notícies de les Nacions Unides a <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=12926&criteria1=Sierra>).

<sup>228</sup> Vid. més amunt la nota 224.

<sup>229</sup> "Sierra Leone: A New Era of Reform", *Africa Report*, núm. 143, 31, juliol de 2008.

aquest ritme de millores progressives, tant en el camp econòmic i social com en el polític, tindrà continuïtat en el futur i ningú no s'ha d'enganyar respecte de la mesura ingent de les necessitats del país, però, ara per ara, no es pot sinó valorar positivament la tasca realitzada.

---

## **C4.2. BURUNDI**

Després de la seva independència, Burundi, un país de l'Àfrica centreoriental, s'ha caracteritzat per ser l'escenari d'una successió de crisis polítiques que han fet malbé la cohesió nacional i que han hipotecat el seu desenvolupament econòmic i social. La crisi de 1993, la més greu de la seva història, ha conduït aquest país de més de sis milions d'habitants cap a una guerra civil entre hutus i tutsis que ha comportat efectes desastrosos per a la població i per al teixit social: s'han registrat prop de 300.000 morts, 850.000 damnificats, desplaçaments interns i externs, destrucció d'infraestructures econòmiques i socials, i degradació de les condicions de vida de la població.<sup>230</sup>

### **C4.2.1. El conflicte civil a Burundi**

Començarem analitzant determinades dades generals del país per anar-nos endinsant en les arrels del conflicte i en l'enfrontament en si, que, a més de servir-nos per entendre la complexitat de la realitat burundesa, ens permetrà examinar l'escenari i els actors amb els quals la Comissió de Consolidació de la Pau ha d'interactuar per dur a terme el seu mandat.

**El país** de Burundi és un estat de l'Àfrica centreoriental, situat en un altiplà a la regió dels Grans Llacs, a la riba est del llac Tanganika, i constitueix un dels països més petits del continent africà. Limita al nord amb Ruanda, a l'oest amb la República Democràtica del Congo i a l'est i al sud amb Tanzània. La capital és Bujumbura.

Els principals grups ètnics de Burundi són els hutus, que representen el 85% de la població, i els tutsis, que representen el 14%. Els twa, un grup pigmeu, suposen menys de l'1%. Tradicionalment, els hutus s'han dedicat a l'agricultura mentre que els tutsis han conformat l'elit dirigent i terratinent. Amb una de les taxes de densitat més altes de l'Àfrica (339 habitants/km<sup>2</sup>), Burundi té una població de més de sis milions de persones, el 89% de les quals viuen en zones rurals.

La Constitució de 1981 va establir Burundi com una república amb un president electe que també presidia l'únic partit polític legal de la nació, la Unitat per al Progrés Nacional (UPRONA). Després del cop d'estat de 1987, l'Assemblea Nacional fou dissolta i la Constitució derogada, de manera que el Comitè Militar en va assumir l'autoritat executiva i legislativa. Una nova Constitució adoptada el març de 1992 va introduir un sistema multipartidista, amb un president elegit per sufragi universal directe durant un període de cinc anys. Un referèndum popular va donar l'aprovació a un nou text constitucional el febrer de 2005.

El president actual, Pierre Nkurunziza, un exlíder rebel hutu de les Forces per a la Defensa de la Democràcia (FDD/CND), va ser elegit l'agost de 2005. Aquest ha estat el primer president democràticament electe després del començament de la guerra civil.

---

<sup>230</sup> *Vid.* l'informe del Govern de Burundi a la Comissió de Consolidació de la Pau, de 13 d'octubre de 2006: *Présentation du gouvernement du Burundi à la réunion spécifique de la commission pour la consolidation de la paix sur le Burundi*, disponible a <http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/Country-SpecificConfigurations/Burundi/ReporttoPBCfromGov.Burundi.pdf>.

**Arrels del conflicte.** Les primeres eleccions nacionals multipartidistes van ser l'any 1993, 31 anys després que el país s'independitzés de Bèlgica. Aquestes eleccions van suposar la fi dels 25 anys de règims militars tutsis, començant pel de Michel Micombero, que va encapçalar un cop d'estat el 1966. El darrer cop fou el de l'oficial tutsi Pierre Buyoya l'any 1987. Buyoya va intentar dur a terme algunes reformes per facilitar el diàleg nacional, però la reacció per part dels hutus fou violenta; durant aquest procés van matar centenars de famílies tutsis. La repressió de Buyoya fou desproporcionada ja que va fer matar milers de clans hutus.

En les eleccions de 1993, Melchior Ndadaye fou democràticament elegit i va esdevenir el primer president hutu de la història de Burundi, tot i que fou assassinat tres mesos més tard per extremistes tutsis. Aquest assassinat és considerat com el desencadenant de la guerra civil, tot i que només fos la punta de l'iceberg d'una rivalitat ètnica que s'havia anat desenvolupant des de temps antics. A més, el context sociopolític i econòmic de Burundi<sup>231</sup> ja arrossegava unes fonts de conflictivitat que no van fer més que accentuar la catàstrofe: el clima d'inseguretat política (manca de democràcia i violacions massives dels drets humans), comunitària (polítiques discriminatòries, exclusió i amenaça de genocidi), personal (impunitat) i econòmica (desigual distribució de les rendes estatals i dels beneficis de la producció del cafè), va ser una constant durant tot el conflicte.

**Esclat i desenvolupament del conflicte.** Immediatament després de l'assassinat del president Ndadaye, la violència entre els grups ètnics es va generalitzar. Mentre els hutus demanaven venjança tot assassinant famílies tutsis, els militars tutsis van dur a terme una dura repressió en què van morir milers d'hutus en un intent de conservar el poder. Així, després del magnicidi, hutus i tutsis es van organitzar en milícies i van començar una cruenta guerra civil que duraria més d'una dècada, i que arrabassaria –com hem dit– més de 300.000 vides i desplaçaria més de 850.000 persones. La infraestructura social i econòmica del país va quedar destruïda i, com a conseqüència d'això, el producte nacional brut va minvar un 20% entre els anys 1993 i 2000.<sup>232</sup> Un panorama desolador en un país en què l'esperança de vida no supera els 44 anys, 250.000 persones estan contagiades per la sida i més del 70% de la població viu per sota del llindar de la pobresa.<sup>233</sup> L'any 1996, el tutsi Pierre Buyoya, que ja havia fet un cop d'estat l'any 1987, va protagonitzar-ne un altre, cosa que va provocar una intensificació dels enfrontaments. Després del transcurs d'uns anys devastadors, l'any 2000 es van començar unes negociacions de pau. El Govern de Buyoya es reuní amb els principals grups armats hutus, el FDD/CND i les Forces d'Alliberament Nacional (FLN), i el 28 d'agost es va ratificar, sota la mediació de Nelson Mandela, l'Acord d'Arusha,<sup>234</sup> en què van participar 19 partits polítics. L'acord i els seus protocols van establir l'alternança d'ètnies en el poder i la creació d'un govern de transició integrat en un 60% per hutus i en un 40% per tutsis.

<sup>231</sup> Vid. M. A. PRIETO VAZ, *Burundi: entre la guerra i la pau*, Barcelona, Justícia i Pau, 2008, pàg. 8.

<sup>232</sup> Vid. acta resumida de la primera sessió de la Configuració encarregada de Burundi, de 12 d'octubre de 2006, Document PBC/1/BDI/SR.1.

<sup>233</sup> Vid. "PNUD: Informe sobre el Desenvolupament Humà 2007/2008" i anteriors. Per a altres dades estadístiques *vid. World statistics pocketbook 2007*, Nova York, United Nations, Series V, n. 32, 2008, pàg. 34.

<sup>234</sup> Vid. *Accord d'Arusha pour la paix et la reconciliation au Burundi*, de 28 d'agost de 2000 (disponible a <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Burundi.pdf>).

Tot i que aquest consens a Arusha va marcar el començament de la transició cap a la pau, la guerra va continuar durant tres anys més,<sup>235</sup> fins al protocol de Pretòria sobre la distribució del poder polític, de defensa i de seguretat a Burundi,<sup>236</sup> signat l'octubre de 2003 per l'exèrcit burundès i pel grup rebel més gran, el FDD/CND. La presa de possessió de Pierre Nkurunziza com a president del país l'agost de 2005 es considera el punt final del conflicte, tot i que la missió de les Nacions Unides al país (ONUB) no acabés el seu mandat fins al desembre de 2006, després de tres anys de missió de pacificació.

#### **C4.2.2. Burundi a la Comissió de Consolidació de la Pau**

**Antecedents.** Poc després d'haver-se creat la Comissió de Consolidació de la Pau el desembre de 2005, Burundi va manifestar la seva voluntat de formar part dels primers països objecte dels comitès dedicats a països concrets.<sup>237</sup> La seva inclusió en l'agenda de la Comissió va venir donada per la petició d'assessorament que va fer el Consell de Seguretat a la Comissió el 21 de juny de 2006, en virtut del paràgraf 12 de les resolucions concurrents. Dos dies més tard, el 23 de juny, el Comitè d'Organització va celebrar la seva primera reunió a Nova York, presidida pel secretari general, i es va declarar formalment que Burundi seria considerat, juntament amb Sierra Leone, el primer candidat que calia tractar per part dels comitès dedicats a països concrets, específicament, la Configuració encarregada de Burundi.<sup>238</sup>

Aquesta decisió es va fer efectiva en un moment difícil i un clima de tensió extrema pel que fa a les relacions entre el Govern de Burundi i les Nacions Unides, ja que durant el mateix estiu, va haver-hi un intent fallit de cop d'estat, i després, arrestos, detencions i exilis de diferents actors polítics. Durant el mateix mes d'agost també es va requerir al representant executiu del secretari general de les Nacions Unides a Burundi que abandonés el país.

Malgrat el refredament de les relacions, a començaments d'octubre es va nomenar un nou representant executiu del secretari general, Youssef Mahmoud, i el dia 13 del mateix mes, a Nova York, la Comissió va celebrar diverses sessions dedicades específicament a Burundi, en què va establir ja les prioritats essencials per consolidar la pau i reduir el risc que el país tornés a caure en la violència. La Comissió i el Govern de Burundi acordaren establir quatre esferes prioritàries:<sup>240</sup> el foment de la bona gestió dels afers públics, l'enfortiment de l'estat de dret, la reforma del sector de la seguretat i la garantia de recuperació de la comunitat.

<sup>235</sup> En aquest període es van cometre greus violacions de drets humans contra la població civil. *Vid.* en concret el Document del Consell de Seguretat SC/7002 i la Resolució de la Comissió de Drets Humans 2001/21, en què es condemnen aquests fets succeïts a Burundi.

<sup>236</sup> *Vid.* el Document disponible a <http://www.issafira.org/AF/profiles/Burundi/burundiprot.pdf>

<sup>237</sup> *Vid.* la carta de 8 de juny de 2006 que envia el representant permanent de Burundi a les Nacions Unides en la qual sol·licita entrar a l'agenda de la Comissió. El representant diu que Burundi ha manifestat aquesta mateixa voluntat en diverses ocasions, fins i tot el seu president, Pierre Nkurunziza, amb carta de 13 d'abril de 2006. Disponible a <http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/Country-SpecificConfigurations/Burundi/countryrequestB.pdf>

<sup>238</sup> La Configuració encarregada de Burundi està presidida per Johan L. Levald (Noruega).

<sup>239</sup> *Vid.* E. МОВЕКК, *BINUB: Good Governance, Security Sector Reform and Enhancing Human Rights. Establishing priorities*, ActionAid report, 2006, pàg. 9.

<sup>240</sup> *Vid.* acta resumida de la primera sessió de la Configuració, de 13 d'octubre de 2006, Document PBC/1/BDI/SR.1.

A partir d'aquesta definició d'àrees prioritàries es van anar desenvolupant les sessions de la Configuració,<sup>241</sup> a la vegada que s'anaven produint canvis al país.<sup>242</sup> A més a més, durant el mes d'abril de 2007, una delegació de 18 membres de la Comissió va fer una visita de camp a Burundi,<sup>243</sup> amb la missió d'obtenir informació de primera mà sobre la situació, tot avaluant els reptes per a la consolidació de la pau, i analitzant, amb el Govern i altres actors interessats, les esferes prioritàries ja esmentades. Això es feia amb vista a l'elaboració d'un marc integrat per a la consolidació de la pau, que s'estava gestant des del febrer de 2007 i que veuria formalment la llum sota el nom de Marc estratègic per a la consolidació de la pau a Burundi (d'ara endavant Marc estratègic) el 20 de juny de 2007.<sup>244</sup>

**El Marc estratègic per a la consolidació de la pau a Burundi.** El Marc estratègic és un conveni que recull compromisos mutus de cooperació, basats en els diferents marcs polític i de desenvolupament ja existents en els quals es definien les prioritats del país pel que fa a la consolidació de la pau de manera integrada. Es refereix, en particular a l'acord d'Arusha de 2000; l'acord global de cessació del foc entre el Govern de transició de Burundi i el FDD/CND de 2003 i els acords de 2006 amb les FLN; el pla quinquennal del Govern (2005-2010); el document d'estratègia de lluita contra la pobresa (2007-2010); el pacte sobre seguretat, estabilitat i desenvolupament en la regió dels Grans Llacs; i les resolucions i declaracions pertinents del Consell de Seguretat sobre Burundi.

El Marc estratègic es divideix en sis parts: antecedents; principis de la cooperació; context; objectius, anàlisi dels principals reptes i determinació de riscos; compromisos mutus; i examen dels progressos registrats i mecanismes de vigilància. En els primers punts, queda palesa la necessitat que la comunitat internacional mantingui l'atenció sobre el país fins que es consolidin les bases per a una pau i un desenvolupament sostenible. En el mateix document es recullen els compromisos del Govern de Burundi i la Comissió de mantenir el diàleg, així com el suport necessari dels associats nacionals i internacionals per treballar en pro de la consolidació de la pau. El darrer punt, sobre examen de progressos i mecanismes de vigilància, és un reflex del compromís per dissenyar un procés transparent i consultiu per avaluar els avenços col·lectius; en definitiva, s'assenten les bases per a un futur document que acabarà establint un mecanisme conjunt de vigilància i seguiment per al Marc estratègic, i que analitzarem més tard.

<sup>241</sup> Vid. actes resumides de la segona sessió de la Configuració (13 d'octubre de 2006), tercera i quarta sessions (12 de desembre de 2006) i cinquena sessió (20 de juny de 2007), documents PBC/1/BDI/SR.2, PBC/1/BDI/SR.3, PCB/1/BDI/SR.4 i PCB/1/BDI/SR.5.

<sup>242</sup> Entre les fites més rellevants cal destacar les següents: l'octubre de 2006 el Consell de Seguretat rep l'"Informe del Secretario General sobre niños y los conflictos armados en Burundi" (Document S/2006/851, de 27 d'octubre de 2006), en què s'identifiquen possibles violadors; el març de 2007 una conferència de donants se celebra a Bujumbura; dos mesos més tard, el Govern de Burundi dóna el vistiplau per a la creació d'una comissió de la veritat i la reconciliació, i un tribunal per jutjar els criminals que van cometre atrocitats durant la guerra civil.

<sup>243</sup> Vid. "Informe sobre la misió de la Comissió de Consolidació de la Paz a Burundi", Document PBC/1/BDI/2, de 21 de maig de 2007.

<sup>244</sup> Vid. el Marc estratègic en l'annex de "Cartas idénticas de fecha 21 de junio de 2007 dirigidas al Presidente del Consejo de Seguridad, la Presidenta de la Asamblea General y el Presidente del Consejo Económico y Social por el Presidente de la configuración encargada de Burundi de la Comisión de Consolidación de la Paz", Document PBC/1/BDI/4, de 30 de juliol de 2007.

Les àrees prioritàries del Marc estratègic van ser establertes pel govern de Burundi i aprovades per la Comissió amb ampli consens, ja que segueixen la línia de les que ja havia estat treballant la Configuració encarregada de Burundi, tot i que el Marc posa l'accent en determinats elements i afegeix nous punts de vista per a una diagnosi adequada:

- **Promoció del bon govern.** Perquè s'arribi a consolidar la pau és fonamental el respecte per la Constitució i les lleis, la creació d'espais complementaris i mecanismes per a la concertació i el diàleg sobre les principals qüestions vinculades a la consolidació de la pau a Burundi, la lluita contra la corrupció, l'enfortiment de la capacitat de l'Administració pública i la descentralització. Un altre tema clau és la preparació de les eleccions futures mitjançant la creació d'una comissió electoral nacional independent.
- **Acord de cessació del foc entre el Govern de Burundi i les FLN.** El principal repte d'aquest afer és la desmobilització i la reintegració dels combatents de les Forces d'Alliberament Nacional (FLN) i la incorporació d'aquestes últimes en l'exèrcit i la policia, conforme a la Constitució.
- **Sector de la seguretat.** Les armes i la sensació d'inseguretat tenen presència generalitzada a Burundi. És necessari continuar amb la reforma del sector de la seguretat i del desarmament de la població civil amb la participació efectiva de totes les parts interessades.
- **Justícia, promoció dels drets humans i lluita contra la impunitat.** El principal repte és establir mecanismes de justícia transicional que afavoreixin la reconciliació nacional, però la manca d'independència del poder judicial en l'entorn actual impedeix a l'Estat combatre la impunitat i les violacions recurrents dels drets humans.
- **Qüestió de les terres i recuperació socioeconòmica.** Les hostilitats van obligar milers de burundesos a abandonar llurs terres i exiliar-se fora del país o en campaments de desplaçats. El problema és que actualment hi ha aproximadament 260.000 repatriats sense terra, ja que aquestes es troben o bé ocupades per altres persones, o bé s'hi han instal·lat infraestructures de l'Estat. També cal una rehabilitació socioeconòmica urgent dels sectors de la població afectats per la guerra i els conflictes, sobretot mitjançant un seguiment de l'execució del Marc estratègic de lluita contra la pobresa i la ratificació i l'aplicació del Pacte sobre Seguretat, Estabilitat i Desenvolupament a la regió dels Grans Llacs.
- **Mobilització i coordinació de l'assistència internacional.** La capacitat limitada que el Govern té per crear les condicions necessàries per mobilitzar i utilitzar de manera efectiva l'assistència internacional compromesa, així com per garantir-ne el seguiment, podria ocasionar considerables demores en el desemborsament dels fons anunciats i posar en perill els esforços de consolidació de la pau i la recuperació econòmica que s'estan duent a terme.
- **Dimensió subregional.** Tal com els conflictes de la subregió van intensificar el conflicte a Burundi, aquest també va repercutir en la resta dels països de la subregió, sobretot en els àmbits de seguretat i drets humans. El Pacte sobre Seguretat, Estabilitat i Desenvolupament a la regió dels Grans Llacs no és l'únic avenç respecte això, ja que la recent admissió de Burundi a la Comunitat de l'Àfrica Oriental (CAO), i la reactivació de la Comunitat Econòmica dels Països dels Grans Llacs (CEPGL) també ofereixen una oportunitat per integrar els esforços de Burundi per consolidar la pau en una dinàmica subregional.
- **Dimensió de gènere.** És necessària la incorporació de la perspectiva de gènere en l'aplicació d'aquestes prioritats i en la totalitat del procés de consolidació de la pau respectant les prioritats de la política nacional de gènere i la Resolució 1325 (2000) del Consell de



Seguretat, de 31 d'octubre de 2000, relativa a la dona, la pau i la seguretat, sobretot perquè la manca d'apoderament de la dona, fins i tot amb el suport de l'ordenament jurídic,<sup>245</sup> limita la seva participació activa en el procés de consolidació de la pau.

Amb aquesta valoració dels principals reptes que cal assolir per consolidar la pau, el Marc estratègic descriu quins actors ajudaran al desenvolupament de les tasques adients mitjançant aliances i compromisos mutus per part del mateix Govern de Burundi; dels partits polítics; de la Comissió de Consolidació de la Pau i altres associats internacionals, dins i fora del sistema de les Nacions Unides; i d'altres sectors locals com són la societat civil, els grups religiosos, el Bashingantahe,<sup>246</sup> les organitzacions de dones, i el sector privat.

**Seguiment del Marc estratègic.** Com ja havíem dit, l'últim punt del Marc estratègic està dedicat a l'examen dels progressos registrats i mecanismes de vigilància, però el document es limita a enunciar-ho com a compromís per assolir durant el segon període de sessions de la Comissió de Consolidació de la Pau. En aquest sentit, el Marc estratègic es dona per finalitzat sense incloure aquests mecanismes de vigilància i seguiment. Només començat el segon període de sessions, la Configuració es posa a treballar en el nou document sota el títol de "Mecanisme de vigilància i seguiment del Marc estratègic per a la consolidació de la pau a Burundi".<sup>247</sup>

Entre el 5 i el 7 de setembre de 2007, el president de la Configuració va iniciar una missió d'investigació sobre tres problemes que afectaven negativament els esforços de la Comissió: una situació pressupostària fràgil, el punt mort en el Parlament que provocava l'estanca ment de les activitats legislatives i la retirada de les FLN del mecanisme conjunt de verificació i seguiment el 21 de juliol de 2007. En aquest context els avenços del seguiment del Marc estratègic van ser ben pocs, sobretot per un seguit de conflictes armats que van esclatar durant els mesos de setembre i octubre, tot i que afortunadament només van tenir un caràcter aïllat. El mes de novembre ja es va poder aprovar el mecanisme de vigilància i seguiment, i es va aplicar efectivament.<sup>248</sup>

El mecanisme de vigilància i seguiment estableix uns barems per avaluar els progressos i preveure els riscos amb diversos indicadors en funció de l'àrea en qüestió. Així, per exemple, trobem des d'indicadors força objectius, com la creació d'un determinat document o el nombre de queixes en una determinada fracció de temps, fins a d'altres més qüestionables a causa del caràcter més o menys immesurable de l'àrea, com pot ser el nivell de satisfacció de la població. Tanmateix, es delimiten els compromisos assolits pel Govern i per la Comissió de Consolidació de la Pau per a cada element subjecte a vigilància i/o seguiment.

<sup>245</sup> L'existència de disposicions jurídiques i normatives discriminatòries i de buits legals, sobretot en matèria de successions, donacions i règims matrimonials, afecta les dones i obstaculitza llur desenvolupament personal, moral i material.

<sup>246</sup> El Bashingantahe és un consell de savis molt arrelat en la tradició burundesa amb poder social, polític i judicial per resoldre conflictes.

<sup>247</sup> Vid. "Mecanismo de vigilancia y seguimiento del Marco Estratégico para la Consolidación de la Paz en Burundi", Document PBC/2/BDI/4, de 27 de novembre de 2007.

<sup>248</sup> Vid. les actes resumides de la primera i segona sessió de la Configuració en aquest segon període de sessions de 25 d'octubre de 2007 i 5 de desembre de 2007, documents PBC/2/BDI/SR.1 i PBC/2/BDI/SR.2.

L'any 2008 va començar amb un Parlament encara inactiu, cosa que va obstaculitzar un desenvolupament idoni dels objectius del Marc estratègic. A més, uns aldarulls<sup>249</sup> durant la primavera de 2008 van provocar el viatge a Burundi d'una delegació de membres de la Configuració en una missió per recollir informació de primera mà sobre els nous enfrontaments entre les FLN i l'exèrcit de Burundi, que amenaçaven l'estabilitat del país i de desfer tot el camí traçat fins al moment per la Comissió. En aquest context, el Consell de Seguretat va fer un comunicat de premsa per exigir la fi de les hostilitats entre les forces governamentals i les FLN, així com la implementació íntegra de l'acord de cessació del foc de 2006.<sup>250</sup>

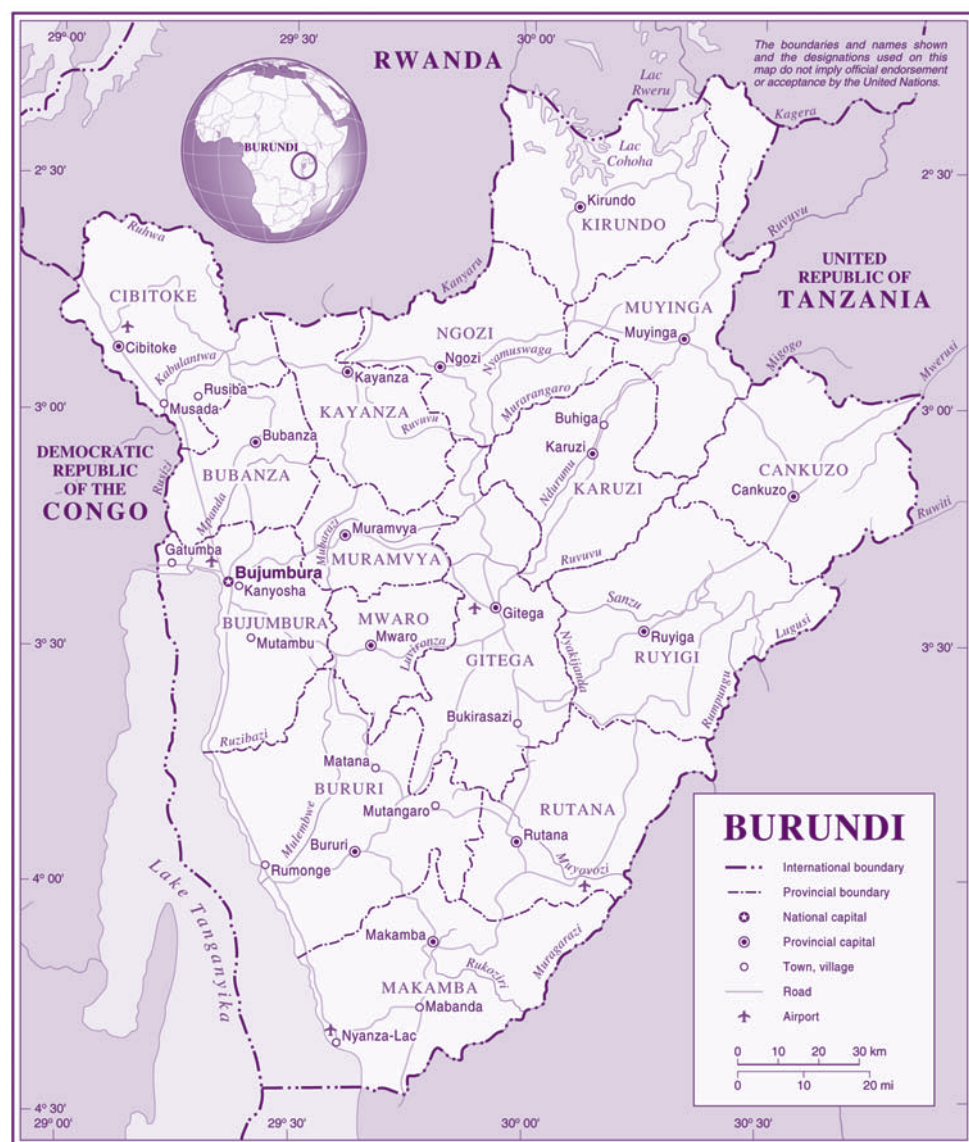
La visita de la delegació a Burundi també havia ofert l'oportunitat d'observar els preparatius per al primer examen semestral sobre l'execució del Marc estratègic, que es va celebrar el 23 de juny de 2008, i es van aprovar les recomanacions<sup>251</sup> de l'examen biennal de l'aplicació del Marc. Aquesta fou la darrera sessió presidida per Løvald,<sup>252</sup> que es va acomiadar reconeixent els progressos efectuats en la vida diària dels burundesos, i agraint a la comunitat internacional la cooperació passada, present i futura amb Burundi, per garantir la pau i el desenvolupament.

<sup>249</sup> 46 membres de l'oposició al Govern de Burundi van escriure al secretari general de les Nacions Unides per demanar protecció després d'haver rebut amenaces de mort, tot al·legant l'existència d'una "llista negra" que constava de 350 noms d'opositors per executar. Dos mesos més tard, el març de 2008, es produeixen simultàniament uns llançaments de granades sobre les cases de quatre parlamentaris. Afortunadament la violència no es va generalitzar. Vid. l'acta resumida de la tercera sessió de la Configuració celebrada el 20 de març de 2008, Document PBC/2/BDI/SR.3.

<sup>250</sup> Document SC/9339.

<sup>251</sup> Vid. "Recomendaciones del examen bienal de la aplicación del Marco estratégico para la Consolidación de la Paz en Burundi", Document PBC/2/BDI/9, de 24 de juny de 2008 i "Examen de los progresos realizados en la aplicación del Marco Estratégico para la Consolidación de la Paz en Burundi", Document PBC/2/BDI/10, de 9 de juliol de 2008.

<sup>252</sup> Vid. l'acta resumida d'aquesta quarta sessió de la Configuració de 23 de juny de 2008, Document PBC/2/BDI/SR.4. Vid. també l'elecció de Suècia per succeir Noruega en la presidència de la Configuració encarregada de Burundi, "Carta de fecha 17 de julio de 2008 dirigida al Representante Permanente de Suecia ante las Naciones Unidas por el Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz", Document PBC/3/OC/2, de 22 de juliol de 2008.



### C4.3. GUINEA BISSAU

Antiga colònia portuguesa, Guinea Bissau és un petit país de la costa occidental africana que, des de la seva independència ha viscut sota un règim de caràcter autoritari i que, des de l'any 1998 ha patit una guerra civil i una convulsa situació política. La darrera fita d'aquesta situació ha estat un nou intent de cop d'estat, frustrat finalment, que va tenir lloc el mes de novembre de 2008,<sup>253</sup> tot just celebrades les eleccions legislatives, que, al seu torn, ja havien estat posposades des del mes d'abril. Finalment, superada aquesta situació, aquestes eleccions i el suport de la comunitat internacional i de la Comissió de Consolidació de la Pau sembla que poden permetre albirar un procés de consolidació de la pau.

#### C4.3.1. El conflicte civil a Guinea Bissau

**El país.** Es tracta d'un dels països més petits de l'Àfrica i situat a la costa occidental, entre el Senegal i Guinea, amb una població a l'entorn del milió i mig de persones. Fou el primer a assolir la independència de Portugal arran de la revolució portuguesa dels clavells de 1974, i després d'una llarga guerra d'alliberament nacional encapçalada pel líder independentista Amílcar Cabral (assassinat el 1973) i el Partit Africà per la Independència de Guinea i Cap Verd (PAIGC). La capital és Bissau i d'aquí la denominació del país per distingir-lo de Guinea, el seu veí del sud, antiga colònia francesa i que té per capital la ciutat de Conakry.

**Arrels del conflicte.** Des de la independència, proclamada el 1973 i reconeguda per Portugal el 1974, un consell revolucionari, encapçalat per Luis Cabral, del PAIGC, va dirigir el país. En proclamar-se independent ja es va separar de Cap Verd, que també va assolir la independència el 1975, i a partir de llavors els dos països els va dirigir el mateix partit polític, el PAIGC. Es va iniciar llavors un procés d'unificació dels dos països que, tanmateix, fou interromput el 1980 per un cop d'estat a Guinea Bissau encapçalat per João Bernardo Vieira, un antic comandant guerriller i primer ministre del Govern, que va fer caure així el president Luis Cabral. El procés a partir de llavors fou clarament de dos estats independents i ambdós, Guinea Bissau i Cap Verd, són membres, entre d'altres, de la Comunitat de Països de Llengua Portuguesa (CPLP).

El 1984 s'aprovà una nova Constitució que conferí una ampla gamma de poders per a João Bernardo Vieira i el partit únic PAIGC. Un intent de cop d'estat, finalment frustrat el 1985, i la lluita dels partits de l'oposició, que es constituïren com a Moviment Bafata de Resistència de Guinea Bissau va portar el règim cap a tendències més democratitzadores, però el 1994 Vieira aconseguí renovar el seu mandat i mantenir-se en el poder.

**Esclat i desenvolupament del conflicte.** El 1998 un nou intent de cop d'estat va provocar 11 mesos de guerra civil entre els partidaris del president Vieira i els de la junta militar encapçalada pel general Ansumane Mané. El conflicte militar passà per diverses etapes fins que al febrer de 1999 s'assolí un acord de pau que passava pel compromís de formar un govern d'unitat nacional. Tanmateix, el rerefons de les acusacions de tràfic d'armes amb les guerrilles independentistes de Casamance, al Senegal, acabà finalment amb el derrocament de Vieira el maig de 1999.<sup>254</sup>

<sup>253</sup> En aquest sentit de persistència d'una continuada inestabilitat a Guinea Bissau, cal indicar també que, un cop tancat aquest estudi, a principis de març de 2009 foren assassinats el cap d'Estat Major i el mateix president João Bernardo Vieira.

<sup>254</sup> La controvèrsia fronterera és la que va portar la Comunitat Econòmica d'Estats de l'Àfrica Occidental (CEDEAO) a desplegar l'ECOMOG (grup d'observadors militars) per garantir la seguretat a la frontera entre Guinea Bissau i el

Des del juny de 1999 i a petició del mateix Govern de Guinea Bissau, les Nacions Unides van establir l'Oficina Política de Suport a la Consolidació de la Pau a Guinea Bissau (UNOGBIS), que va facilitar la celebració dels subsegüents processos electorals ja que, entre d'altres, aquesta tenia aquest objectiu així com el de "proporcionar el marco político y el liderazgo para armonizar e integrar las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el país, particularmente durante el período de transición que conduzca a la celebración de elecciones generales y presidenciales".<sup>255</sup> Clarament, doncs, hi havia ja subjacent darrere aquesta Oficina Política una voluntat de coherència, integració i coordinació de tots els esforços de les Nacions Unides per donar suport al Govern en el procés de consolidació de la pau i reconstrucció.

El general Mané, que havia assumit el poder amb el cop de febrer de 1999, va convocar eleccions legislatives i presidencials, entre el novembre de 1999 i el gener de 2000, que va guanyar el Partit de Renovació Social (PRS). El líder del PRS, Kumba Yala, fou nomenat llavors nou president del país i el PAIGC va perdre el control del poder i va passar a l'oposició. El nou Govern que es va formar amb Yala era una coalició entre el PRS i el Moviment de Resistència de Guinea Bissau (RGB), però les crisis entre els dos partits foren constants i van provocar la ruptura de la coalició el gener de 2001.

Entremig, un nou intent de cop d'estat per part del general Mané, el desembre de 2000, va fracassar i el mateix general Mané fou assassinat. Un altre intent de cop d'estat es va produir el desembre de 2001, però, segons analistes internacionals, fou més aviat un exercici d'eliminació d'opositors per part del Govern. La situació política continuava sent absolutament confusa, i el novembre de 2002 el president Kumba Yala va dissoldre el Parlament i anuncià la convocatòria de noves eleccions, que s'anaren posposant i finalment no se celebraren.

Atesa aquesta inestabilitat política –que, òbviament, impedia la continuïtat dels plans nacionals i de reconstrucció i desenvolupament del país–, el setembre de 2003, un nou cop d'estat va provocar el derrocament de Kumba Yala i l'inici d'una nova etapa política. L'exèrcit, que va constituir un Comitè per a la Restauració de la Democràcia i l'Ordre Constitucional, va facilitar que les forces polítiques signessin un "pacte de transició", que va establir un Consell Nacional de Transició, per retornar a un govern civil amb la previsió de celebració d'eleccions legislatives en sis mesos. Henrique Rosa fou nomenat president interí i Antonio Artur Sanha nou primer ministre, en substitució de Mario Pires, que havia ocupat aquest càrrec des del novembre de 2002.

En les eleccions legislatives, celebrades finalment el març de 2004, el PAIGC va sortir guanyador i Carlos Gomes Junior fou nomenat primer ministre, mentre es preveïen eleccions presidencials pel 2005. Tanmateix, una revolta militar motivada pel descontentament dels uniformats amb les seves retribucions va provocar, l'octubre de 2004, una profunda inestabilitat<sup>256</sup> i una

---

Senegal, la qual cosa va ser aprovada pel Consell de Seguretat mitjançant la Resolució 1216 (1998), de 21 de setembre de 2008, al mateix temps que decidia continuar mantenint l'examen de la situació de Guinea Bissau.

<sup>255</sup> La decisió del secretari general d'establir aquesta Oficina Política va rebre el suport del Consell de Seguretat mitjançant la "Carta de fecha 3 de marzo de 1999 dirigida al Secretario General por el Presidente del Consejo de Seguridad", Document S/1999/233, de 3 de març de 1999, i la Resolució 1233 (1999), de 6 d'abril de 1999.

<sup>256</sup> Sobre la qual el Consell de Seguretat va expressar la seva profunda preocupació en la "Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad", Document S/PRST/2004/41, de 2 de novembre de 2004.

renovació del mandat de la UNOGBIS per part del Consell de Seguretat<sup>257</sup> per tal de facilitar la transició cap a un règim civil. Les eleccions presidencials, finalment celebrades el juliol de 2005, donaren la victòria a l'antic dictador João Bernardo Vieira i, des de llavors, s'està en una situació de cerca de l'estabilitat política.

El 12 de març de 2007 els tres partits polítics principals, el PAIGC, el PRS i el Partit Unit Social Demòcrata (PUSD) firmaren un pacte d'estabilitat nacional i un acord d'estabilitat parlamentària i governamental, i es repartiren les principals responsabilitats del Govern. Gràcies a aquest, l'abril de 2007 es va constituir un nou Govern d'àmplia base dirigit pel primer ministre Martinho Ndafo Kabi, del PAIGC, amb l'expectativa d'unes eleccions legislatives previstes per l'any 2008 i unes eleccions presidencials posteriors. Entre tensions polítiques, el nou Govern va començar a restablir l'estabilitat política i a generar més confiança en la comunitat internacional.

La situació, però, segueix sent inestable i encara que, amb el suport de la comunitat internacional i en el marc de l'actuació de la Comissió de Consolidació de la Pau, el mes de novembre de 2008 van tenir lloc eleccions legislatives, resulta simptomàtic que, el 23 de novembre, en fer-se públics els resultats es produís un nou intent de revolta militar.<sup>258</sup>

#### C4.3.2. Guinea Bissau a la Comissió de Consolidació de la Pau

A més dels antecedents de la mateixa creació de la UNOGBIS, cal indicar que un grup de països veïns –el Grup d'Amics de Guinea Bissau–<sup>259</sup> havia estat fent funcions de mediació i suport a la consolidació de la pau. Aquestes actuacions es complementaren, a partir de l'any 2002, amb l'establiment per part del Consell Econòmic i Social d'un grup consultiu especial sobre Guinea Bissau per tal d'examinar les necessitats humanitàries i econòmiques del país i tots els programes de suport pertinents per així "elaborar un programa de apoyo a largo plazo basado en sus prioridades de desarrollo, mediante la integración del socorro, la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo en una perspectiva amplia de paz y estabilidad".<sup>260</sup>

Aquesta perspectiva, clarament complementària als objectius de la Comissió de Consolidació de la Pau, és la que era darrere del fet que el país passés a l'agenda de la Comissió, cosa que succeí finalment el desembre de 2007. Tots aquests associats internacionals al Govern de Guinea Bissau permeteren també l'elaboració i la posada en marxa pel mateix Govern de diversos

---

<sup>257</sup> Resolució 1580 (2004), de 22 de desembre de 2004, del Consell de Seguretat, que amplia el mandat de l'Oficina Política, actualment dirigida pel representant del secretari general, Shola Omoregie.

<sup>258</sup> Vid. la declaració de condemna adoptada immediatament pel Consell de Seguretat (<http://www.un.org/News/Press/docs//2008/sc9510.doc.htm>).

<sup>259</sup> O Grup de Contacte Internacional sobre Guinea Bissau.

<sup>260</sup> Decisió 2002/304, de 25 d'octubre de 2002, del Consell Econòmic i Social, que es fonamenta en la Resolució 2002/1 del mateix Consell, de 15 de juliol de 2002, que estableix l'instrument dels grups consultius especials sobre els països de l'Àfrica que surten de situacions de conflicte. Aquests grups consultius, amb funcions d'analitzar les necessitats humanitàries i econòmiques, els programes de suport, i preparar recomanacions per a programes de suport a llarg termini integrant diferents dimensions en una perspectiva àmplia de pau i estabilitat, són un clar antecedent seminstitutional de la mateixa Comissió de Consolidació de la Pau. Sobre l'activitat del Grup Consultiu Especial sobre Guinea Bissau es poden veure, des de 2003, els informes anuals corresponents i les resolucions del Consell Econòmic i Social pertinents.

programes i estratègies de consolidació de la pau i reconstrucció, especialment enfocats a la reducció de la pobresa i les qüestions relacionades amb el sector de la seguretat. En aquest sentit, convé remarcar que tant les iniciatives del Grup d'Amics com del Grup Consultiu Especial del Consell Econòmic i Social continuen desenvolupant-se, en paral·lel i de manera complementària a la mateixa actuació de la Comissió de Consolidació de la Pau. En tot cas, a partir d'aquest moment, no hi ha dubtes que hi ha més atenció internacional i una enfocament encara més holístic.

**Antecedents.** El 19 de desembre de 2007, atesa la petició del Consell de Seguretat,<sup>261</sup> el Comitè d'Organització de la Comissió de Consolidació de la Pau va acordar incorporar aquest país al seu programa de treball i establir la Configuració corresponent, que seria presidida per la representant permanent del Brasil, Maria Luiza Riberio Viotti.<sup>262</sup> La composició de la Configuració, seguint el criteri de la flexibilitat derivat de l'enfocament inicial i del dispositiu de les resolucions concurrents de desembre de 2005, incorporava els 31 membres del Comitè d'Organització així com un seguit de països (començant per la mateixa Guinea Bissau i diversos països veïns i d'altres no veïns, però membres de la Comunitat de Països de Llengua Portuguesa com Burkina Faso, Cap Verd, Gàmbia, Guinea, Moçambic, el Niger, São Tomé i Príncepe, el Senegal, Timor Oriental);<sup>263</sup> altres països interessats o contribuents principals (com ara Mèxic, Portugal i Espanya); algunes organitzacions regionals i subregionals com la Unió Africana, la Comunitat Econòmica dels Estats d'Àfrica Occidental, el Banc Africà de Desenvolupament, la Unió Econòmica i Monetària de l'Àfrica Occidental, la Comunitat de Països de Llengua Portuguesa i l'Organització Internacional de la Francofonia; i en formen part, igualment, el representant del secretari general, l'Oficina de les Nacions Unides contra la Droga i el Delicte i el Programa de les Nacions Unides pel Desenvolupament; finalment, també en formen part els quatre donants institucionals amb invitació permanent (el Banc Mundial, la Comunitat Europea, el Fons Monetari Internacional i l'Organització de la Conferència Islàmica).<sup>264</sup>

La tasca fonamental de la Configuració fou la d'establir una estratègia integral de consolidació de la pau per a Guinea Bissau i, amb consulta amb el país i la resta d'associats, diverses

<sup>261</sup> Que, al seu torn, responia a la petició del mateix Govern de Guinea Bissau expressada en una carta de l'11 de juliol de 2007 (vid. "Carta de fecha 11 de diciembre de 2007 dirigida al Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz por el Presidente del Consejo de Seguridad", Document S/2007/744, de 14 de desembre de 2007).

<sup>262</sup> Vid. l'acta resumida de la sessió del Comitè d'Organització de 19 de desembre de 2007, Document PBC/2/OC/SR.5. La petició del Govern de Guinea Bissau fou exposada per videoconferència pel seu ministre de Defensa.

<sup>263</sup> Ho van sol·licitar posteriorment i també foren invitats a participar en la Configuració Benin (vid. "Carta de fecha 24 de marzo de 2008 dirigida al Representante Permanente de Benin ante las Naciones Unidas por el Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz", Document PBC/2/OC/10, de 24 de març de 2008) i Itàlia (vid. "Carta de fecha 27 de junio de 2008 dirigida al Representante Permanente de Italia ante las Naciones Unidas por la Presidenta interina de la Comisión de Consolidación de la Paz", Document PBC/3/OC/4, de 3 de setembre de 2008).

<sup>264</sup> Vid. la llista de membres de la Configuració a "Carta de fecha 1 de febrero de 2008 dirigida a los miembros de la configuración encargada de Guinea-Bissau por el Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz", Document PBC/2/OC/9, de 4 de febrer de 2008.

reunions oficials,<sup>265</sup> algunes reunions oficioses de la Configuració,<sup>266</sup> i diverses visites al país,<sup>267</sup> permeteren arribar finalment al document integrat,<sup>268</sup> que seria aprovat formalment per la Configuració l'1 d'octubre de 2008.<sup>269</sup> Oficiosament, però, ja s'havia aprovat per la Configuració el 31 de juliol de 2008, però es va voler esperar l'examen definitiu per part del nou Govern de Guinea Bissau, que prendria possessió a principis d'agost de 2008 i que establitzaria encara més la situació política.<sup>270</sup>

**El Marc estratègic per a la consolidació de la pau a Guinea Bissau.** El Marc estratègic, com no podia ser d'altra manera, recull tota l'activitat que s'ha estat duent a terme, pel mateix Govern de Guinea Bissau, i per tots els seus associats internacionals, incorporant així el principi que ha de ser el mateix país el que estableixi les prioritats i orienti el procés, i que la funció de la Comissió és la de coordinar, de manera integrada, les iniciatives de tots les entitats i els actors implicats.

Pel que fa als objectius prioritaris, el Marc estratègic n'identifica sis de principals:

- **La celebració d'eleccions i el suport institucional a la Comissió Electoral.** Aquesta ha estat l'activitat prioritària en el calendari, atès que les eleccions legislatives es van celebrar el 26 de novembre de 2008.
- **Les mesures per impulsar l'economia i rehabilitar les infraestructures, en particular en el sector de l'energia.** El plantejament subjacent és, òbviament, que sense una base econòmica més ferma resulta més difícil la consolidació de la pau. A més, Guinea Bissau té pràcticament un únic producte principal d'exportació, els anacards; d'aquí que sigui necessari impulsar la diversificació econòmica i la millora de les infraestructures i les comunicacions.
- **La reforma del sector de la seguretat i la defensa.** Aquest sector resulta, com en altres països que surten de situacions de conflicte, cabdal per a l'estabilitat política, la seguretat i la recuperació econòmica del país. Amb aquesta perspectiva, el Marc presta especial atenció a les qüestions de reducció de les forces armades i els dilemes que plantegen els veterans de la guerra per la independència.
- **L'enfortiment del sector de la justícia, la consolidació de l'estat de dret i la lluita contra el tràfic d'estupefaents.** Aquests aspectes constitueixen reformes globals necessàries per tal de garantir que l'Estat pugui prestar serveis de caràcter judicial, peni-

<sup>265</sup> Les tres reunions oficials de la Configuració van tenir lloc els dies 21 de gener de 2008, 20 de febrer de 2008 (aquesta amb la presència del primer ministre de Guinea Bissau) i 19 de març de 2008 (vid. les actes resumides, documents PBC/2/GNB/SR.1, PBC/2/GNB/SR.2 i PBC/2/GNB/SR.3, respectivament).

Bastantes més que reunions oficials (vid. el llistat de reunions oficioses i temes tractats en el segon Informe anual de la Comissió, Document A/63/92 – S/2008/417, annex V).

<sup>267</sup> Vid. "Informe de la Misión de Consolidación de la Paz a Guinea-Bissau. 23 a 25 de enero de 2008", Document PBC/2/GNB/6 i "Informe de la misión de la Comisión de Consolidación de la Paz enviada a Guinea-Bissau. 6 a 11 de abril de 2008", Document PBC/2/GNB/7. La presidenta de la Configuració va fer encara una altra visita al país, del 10 al 12 de setembre de 2008, per constatar el fets i les perspectives del país després del canvi de Govern del mes d'agost del 10 al 12 de setembre de 2008.

<sup>268</sup> Vid. "Marco Estratégico para la Consolidación de la Paz en Guinea Bissau", 31 de juliol de 2008, Document PBC/3/GNB/3, de 2 d'octubre de 2008.

<sup>269</sup> Vid. l'acta resumida de la reunió en el Document PBC/3/GNB/SR.1.

<sup>270</sup> Vid. "Consolidación de la paz en Guinea-Bissau. Conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Consolidación de la Paz sobre la situación en Guinea-Bissau", Document PBC/3/CNB/1, de 24 de setembre de 2008.

tenciari i de lluita contra la delinqüència, especialment pel que fa referència al tràfic d'estupefaents. Aquest darrer és un dels problemes que afronta el país més preocupant per a la comunitat internacional, en la mesura que el país s'ha convertit en els darrers anys en una via de trànsit d'activitats de narcotràfic des de l'Amèrica del Sud cap a Europa.<sup>271</sup>

- **Reforma i modernització de l'Administració pública.** Es tracta també d'un enfocament cabdal i que comporta mesures encaminades a reforçar les capacitats institucionals de l'Administració i el seu rendiment de comptes, la millora de l'administració de finances i la recaptació d'ingressos interns i, finalment, la creació de les condicions adequades per poder aplicar polítiques públiques.
- **Qüestions socials crucials per al manteniment de la pau.** Es tracta d'altres qüestions, com poden ser, bàsicament, la salut i l'educació, ja que la seva crisi actual constitueix una font de disturbis socials i, conseqüentment, una font potencial d'inestabilitat política.

De la mateixa manera que es va fer amb els dos primers marcs estratègics de la Comissió de Consolidació de la Pau, en el disseny operatiu del Marc per a Guinea Bissau s'estableixen compromisos mutus que han de complir, d'una banda, el Govern de Guinea Bissau, atesa la responsabilitat primordial de la població i del govern del país respecte a la consolidació de la pau, i, de l'altra, la mateixa Comissió de conformitat amb el seu mandat, així com altres actors. Pel que fa als compromisos de la Comissió són fonamentalment de donar suport al Govern i a les mesures definides en el Marc estratègic i promoure la coordinació en l'actuació internacional, mantenint-la respecte de Guinea Bissau per un període de tres anys, moment en què el procés s'examinarà de nou conjuntament.

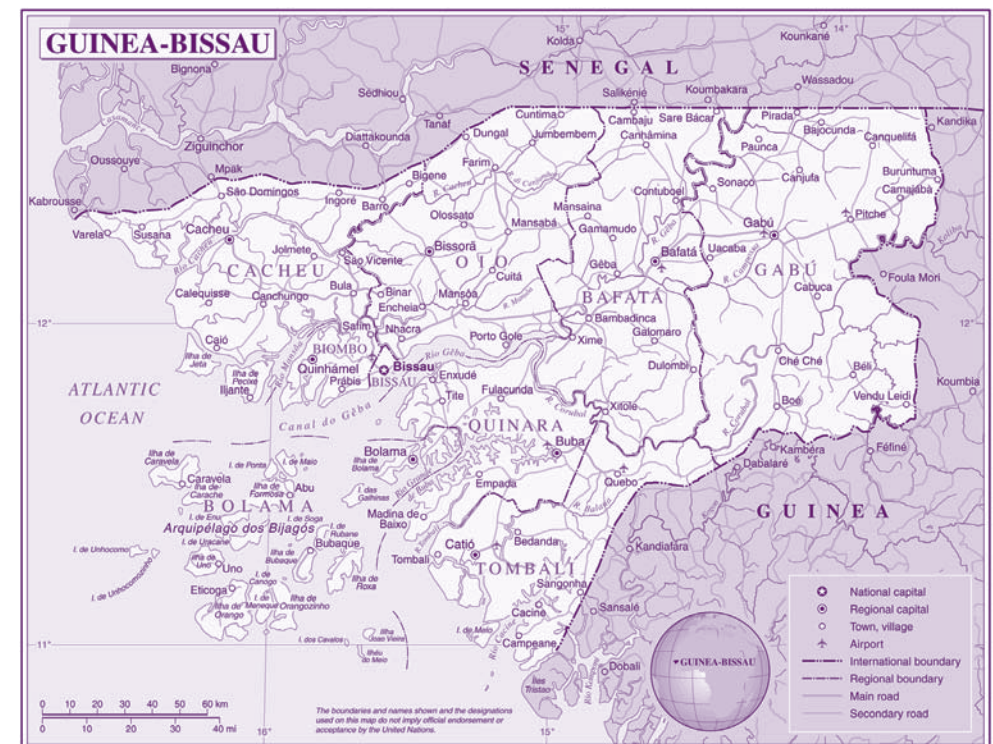
Val a dir també que en el Marc estratègic, la Comissió encoratja tot el sistema de les Nacions Unides, totes les institucions financeres internacionals i els donants bilaterals i multilaterals, així com les organitzacions regionals i subregionals a donar suport al Govern de Guinea Bissau i, específicament, a l'aplicació del Marc estratègic. També en aquesta mateixa dimensió d'encoratjament, el Marc estratègic es refereix també a la societat civil, les comunitats religioses, les organitzacions de dones i el sector privat, encoratjant-los a col·laborar en el procés de consolidació de la pau.

**Seguiment del Marcestratègic.** Un cop adoptat el Marc estratègic, la Comissió, conjuntament amb el Govern de Guinea Bissau, ha posat en marxa un procés per tal d'establir el mecanisme de seguiment de la seva aplicació, en col·laboració amb tots els interessats pertinents, inclosa la societat civil. Aquest seguiment es durà a terme a través de reunions semestralment i es preveu que se centri, en primer lloc, en les prioritats més a curt termini. A més de la reunions oficials de seguiment, també es preveu la celebració de sessions oficiosos d'informació per a la societat civil, amb la participació d'organitzacions de la societat civil internacionals i locals.

Tanmateix, i tal com ja hem indicat, abans d'establir el mecanisme de seguiment, s'han celebrat les eleccions legislatives de 16 de novembre, acollides per la Configuració com una prova fer-

<sup>271</sup> En aquest sentit, el mateix Consell de Seguretat havia manifestat específicament en relació amb Guinea Bissau la seva preocupació per "la amenaza que plantean el tráfico de drogas y la trata de personas, que pueden menoscabar los importantes logros alcanzados con respecto al estado de derecho y una gobernanza democrática y transparente" (vid. "Declaració de la Presidència del Consell de Seguretat de 19 d'octubre de 2007", Document S/PRST/2007/38, de 24 d'octubre de 2007).

ma del compromís del poble de Guinea Bissau amb el procés democràtic en curs.<sup>272</sup> No obstant això, els incidents armats del 23 de novembre han posat de relleu la fragilitat de tot el procés, per la qual cosa la Comissió de Consolidació de la Pau, a més de comprometre's amb el seguiment de l'evolució de la situació a Guinea Bissau, va formular després de les eleccions un seguit de recomanacions adreçades al Govern i a totes les parts interessades de Guinea Bissau, l'Assemblea General, el Consell Econòmic i Social, així com altres institucions de dins i fora del sistema de les Nacions Unides; en particular, la Comissió recomanava al Consell de Seguretat que continués vigilant de prop la situació a Guinea Bissau, especialment a la llum del procés de consolidació de la pau en curs i les amenaces al manteniment de la pau i la seguretat.<sup>273</sup>



<sup>272</sup> Vid. "Conclusiones y recomendación de la Comisión de Consolidación de la Paz sobre la situación actual en Guinea-Bissau", Document PBC/3/GNB/4, de 2 de desembre de 2008, paràgraf 4.

<sup>273</sup> *Ibid.*, paràgraf 6.

#### C4.4. REPÚBLICA CENTREAFRICANA

Aquest país, situat al bell mig de l'Àfrica, i rodejat d'altres situacions conflictives, ha estat el quart país a passar a formar part de l'agenda de la Comissió de la Consolidació de la Pau. Això s'ha produït el juny de 2008, i, per tant, l'examen de la situació per part de la Comissió està tot just començant.

##### C4.4.1. El conflicte civil a la República Centreafricana

Una exposició ràpida i sumària del país i el conflicte civil ens permetrà, després, abordar el tractament inicial d'aquesta situació que ha endegat recentment la Comissió de Consolidació de la Pau.

**El país.** Situat a la zona central del continent africà i fronterer amb altres països amb conflictes interns complexos (com, per exemple, la regió de Darfur, al Sudan; el Txad o la República Democràtica del Congo), la República Centreafricana té una extensió una mica superior a la d'Espanya i aproximadament quatre milions i mig d'habitants de diferents grups ètnics principals, tots pertanyents al tronc bantu. Els dos principals grups ètnics són els bandes (un 34% de la població) i els baies (un 27%).

Antiga colònia francesa, el país és independent des de 1960, però el seu ordenament politicojurídic i, especialment, la seva vida política ha estat sempre condicionada pel suport i la presència militar de l'antiga potència colonial. Com altres països africans, ha viscut des de la seva independència quasi permanentment sota règims autoritaris i un gran percentatge de la població es dedica a l'agricultura. Com a productes d'exportació més importants té la producció de cafè i el cotó. El país disposa també de reserves de diamants i, especialment, d'importants recursos forestals.

**Arrels del conflicte.** Des de la seva independència –com dèiem– han estat constants a la República Centreafricana les situacions autoritàries, les revoltes i els cops d'estat. Així, el líder independentista que va proclamar la independència el 1960, David Dacko, fou enderrocat per un cop d'estat el 1965, cosa que va comportar l'assumpció del Govern de la República, durant quasi 15 anys, del coronel Jean-Bédel Bokassa. El règim autoritari que aquest va establir, amb un únic partit polític (el Mouvement pour l'Évolution Sociale de l'Afrique Noire, MESAN) va destacar per la repressió de l'oposició política i per la connivència francesa pel que fa a l'explotació dels principals recursos de l'economia centreafricana. Com és conegut, i d'una manera alhora delirant i tràgica, Bokassa va acabar convertint la República Centreafricana en un imperi del qual ell mateix es va proclamar emperador en una cerimònia fastuosa.

Finalment, va ser el mateix Govern francès el que va donar el suport militar perquè l'any 1979 David Dacko prengués de nou el poder i proclamés la República i una nova Constitució el 1981. Amb aquesta Constitució se celebraren eleccions presidencials, que va guanyar el mateix Dacko, però un altre cop d'estat el mateix any 1981 el va deposar de nou, i es va iniciar l'etapa de govern autoritari del general André Kolingba.

El comitè militar dirigit per aquest, que suspengué la Constitució i els partits polítics, va haver d'afrontar diverses temptatives de cops d'estat, avalots i protestes dels principals partits polítics, però el règim es mantingué i creà un nou partit únic (el Rassemblement Démocratique

Centrafricain, RDC). L'octubre de 1990 esclataren importants disturbis a la capital del país, Bangui, i poc temps després un altre intent de cop d'estat. No obstant això, Kolingba es va poder continuar mantenint en el poder gràcies al suport francès i la intervenció directa dels paracaigudistes francesos.

Per això, quan França va acabar per retirar, l'any 1993, el seu suport a Kolingba, aquest es va veure obligat a pactar amb l'oposició un calendari de transició. Kolingba va perdre les eleccions presidencials d'aquell mateix any i encara que va intentar contestar els resultats, la pressió francesa el va obligar a retirar-se i deixar el poder al guanyador de les eleccions, Ange-Félix Patassé, arribat al poder amb propòsits democratitzadors i amb el suport de l'antiga potència colonial.

**Esclat i desenvolupament del conflicte.** L'etapa més recent del conflicte s'inicia quan Patassé comença a adoptar posicions cada cop més autoritàries i sols es pot mantenir en el poder gràcies a la intervenció militar francesa, que té lloc en quatre ocasions entre 1996 i 1997. Val a dir que l'aparició de diverses faccions polítiques respon també a l'element clau del control dels recursos del país, especialment dels recursos forestals i de les mines de diamants. L'any 1996 fou especialment crític i es van produir tres motins successius per part de l'exèrcit; aquesta crítica situació politicomilitar, va portar Patassé a demanar suport a diversos països com el Gabon, el Txad, Burkina Faso i Mali.

Malgrat els amotinaments, es van poder adoptar finalment, el gener de 1997, els Acords de Bangui, amb el suport d'un grup de països que van constituir la Missió Interafricana de Supervisió de l'aplicació dels Acords de Bangui (MISAB) i es van desplegar forces interafricanes. A mitjans de 1997, es reconduïx plenament el procés i s'estableix un Govern d'unitat nacional. Finalment, l'any 1998 s'estableix la Missió de les Nacions Unides en la República Centreafricana (MINURCA),<sup>274</sup> amb la qual cosa ja no hi ha tan directament present la influència política i militar francesa. L'objectiu de la Missió era ajudar a finançar el procés de reconciliació nacional i afavorir un clima segur i estable per tal de poder celebrar eleccions lliures i democràtiques.

Un cop celebrades les eleccions legislatives i presidencials, ambdues guanyades pel partit del president Patassé, es va cancel·lar la MINURCA. Es va establir llavors l'Oficina de les Nacions Unides de Suport a la Consolidació de la Pau en la República Centreafricana (BONUCA) per tal de proporcionar suport als esforços en la consolidació de la pau. Es tracta d'una Oficina Política en què hi ha subjacent, com a Guinea Bissau, l'enfocament de coordinació, coherència i integració i el suport al Govern.

Tanmateix, després de les presidencials es retornà de nou a la situació de convulsió política, d'avalots i de lluita entre fraccions, i el 2001 un nou intent de cop d'estat, aquest cop encapçalat per l'expresident Kolingba, fou sufocat. No obstant això, els enfrontaments entre el Govern i els insurgents prosseguiren fins que l'any 2003 un enèsim cop d'estat portà el general François Bozizé al poder. Aquest inicià un procés de reconciliació nacional, va presentar una

<sup>274</sup> Resolució 1159 (1998) del Consell de Seguretat, de 27 de març de 1998.

nova Constitució, aprovada per referèndum el 2004, i l'any 2005 es proclamà guanyador de les noves eleccions presidencials.

Malgrat el restabliment de l'ordre constitucional, a partir de l'any 2005, i els acords de pau amb diferents grups rebels, la situació a la República Centreafricana continua sent, en l'actualitat, enormement volàtil, amb tensions entre les diferents forces polítiques, un deteriorament constant de les condicions de vida de la població (amb una expectativa de vida que no arriba als 44 anys) i un increment de la inseguretat a la zona nord del país (fronterera amb el Txad i amb la regió sudanesa de Darfur), a causa de la presència de diversos grups rebels i criminals. Val a dir que, des de 2002 hi ha desplegada una força interafricana<sup>275</sup> i, de nou, el Consell de Seguretat acordà, el setembre de 2007, la creació d'una presència multidimensional al nord de la República Centreafricana i al Txad, amb col·laboració amb la Unió Europea, per tal de facilitar l'estabilització, crear condicions de seguretat i garantir el retorn dels refugiats i de les persones desplaçades (MINURCAT, la Missió de les Nacions Unides a la República Centreafricana i el Txad, i l'EUFOR, les forces de seguretat de la Unió Europea).<sup>276</sup>

Una nova etapa, que permeti al Govern més control de la totalitat del país es pot produir a partir de la signatura d'un acord comprensiu de pau amb dos grups rebels del nord del país, el mes de juny de 2008, i la seva previsible integració en el procés polític.<sup>277</sup>

#### C4.4.2. La República Centreafricana a la Comissió de Consolidació de la Pau

Acabem d'indicar que la situació a la República Centreafricana fou objecte de tractament per part del Consell de Seguretat entre 1998 i 2000, amb l'establiment de la MINURCA, i que també un conjunt de països veïns i africans havien afavorit els Acords de Bangui de 1997. Aquest dos elements, d'actuació i de presència del Consell de Seguretat i d'existència de grups de països "amics" que donen suport al procés de pau, es veu complementat per un tercer element que comença també a ser característic: l'existència d'una Oficina Política de les Nacions Unides per donar suport a la consolidació de la pau (en aquest cas, la BONUCA). Aquesta Oficina, dirigida pel diplomàtic guineà François Lonseny-Fall, centra la seva activitat a assistir els esforços nacionals per portar el Govern, l'exèrcit, les forces polítiques, així com la societat civil, a un diàleg polític plenament inclusiu, que porti el país pel camí de l'estabilitat i la consolidació de la pau.<sup>278</sup>

En aquest context, i malgrat haver parlat d'aquest país com un dels que podien ser objecte d'examen per part de la Comissió de Consolidació de la Pau, no fou fins al 12 de juny de 2008 que el Comitè d'Organització decidí incorporar la República Centreafricana en la seva agenda.<sup>279</sup> De conformitat amb el que s'establí en les dues resolucions concurrents de 2005, l'acord

<sup>275</sup> La Força Multinacional de la Comunitat Econòmica i Monetària d'Àfrica Central (FOMUC) i la Missió subregional de Consolidació de la Pau de la Comunitat Econòmica dels Estats d'Àfrica Central (MICOPAX).

<sup>276</sup> Resolució 1778 (2008), de 25 de setembre de 2007, del Consell de Seguretat.

<sup>277</sup> Acord amb la Union des Forces Démocratiques pour le Rassemblement (UFDR) i amb l'Armée Populaire pour la Restauration de la Démocratie (APRD).

<sup>278</sup> Sobre l'activitat actual de la BONUCA *vid.* el butlletí *Politically Speaking*, del Departament d'Afers Polítics de les Nacions Unides, 2008, pàg. 16-17 (<http://www.un.org/depts/dpa/newsletters/PS-SF08.pdf#page=16>).

<sup>279</sup> *Vid.* acta resumida de la sessió de 12 de juny de 2008 del Comitè d'Organització, Document PBC/2/OC/SR.6.

<sup>280</sup> *Vid.* "Carta de fecha 30 de mayo de 2008 dirigida al Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz por el Presidente del Consejo de Seguridad", Document A/62/864 - S/2008/383, d'11 de juny de 2008.

del Comitè d'Organització es basava en la petició formulada pel Consell de Seguretat<sup>280</sup> que, al seu torn, acceptava així la petició del mateix Govern de la República Centreafricana.<sup>281</sup> No obstant això, el secretari general ja havia establert, com també hem vist, el caràcter de beneficiari d'aquest país pel que fa als fons de la finestra II i de la finestra d'emergència del Fons per a la Consolidació de la Pau.

Seguint les previsions legals pertinents, el Comitè d'Organització va acordar l'establiment d'una Configuració específica per a la República Centreafricana i va designar-ne president el representant permanent de Bèlgica, el diplomàtic Jan Grauls. Posteriorment, amb consulta amb el president de la Configuració i el representant permanent de la República Centreafricana i atès l'interès manifestat respecte a això, es va invitar altres estats membres, organitzacions internacionals i altres entitats a formar part de la Configuració.<sup>282</sup> A més de països veïns com el Gabon, el Congo i la República Democràtica del Congo, resulta pertinent subratllar la presència a la Configuració d'organitzacions regionals i subregionals com la Unió Africana, la Comunitat Econòmica dels Estats de l'Àfrica Central, la Comunitat Econòmica i Monetària de l'Àfrica Central, el Banc Africà de Desenvolupament i l'Organització Internacional de la Francofonia; la del representant especial del secretari general i de dos òrgans més i programes de les Nacions Unides com el Programa de les Nacions Unides pel desenvolupament (PNUD) i la Comissió Econòmica per Àfrica; així com, finalment, dels donants institucionals ja acceptats per la Comissió com el Banc Mundial, la Comunitat Europea, el Fons Monetari Internacional i l'Organització de la Conferència Islàmica.

Des de llavors, bàsicament, les activitats dutes a terme per la Comissió de Consolidació de la Pau han estat dues visites sobre el terreny i dues reunions de la Configuració,<sup>283</sup> en les quals s'ha iniciat el treball per tal de definir el futur Marc estratègic integrat per al país. La primera visita la va fer només el president de la Configuració entre el 10 i l'11 de juliol de 2008<sup>284</sup> i, posteriorment, entre el 30 d'octubre i el 6 de novembre, una delegació més àmplia de la Comissió va visitar el país. En aquesta segona i més àmplia visita es van constatar un seguit de qüestions relatives a les dimensions més substantives del procés de consolidació de la pau i del paper de la Comissió que donaven suport a aquest procés.

Aquestes qüestions es configuren com les grans prioritats que hauran de marcar el futur Marc

<sup>281</sup> El president de la República Centreafricana, Bozizé, va intervenir en aquesta mateixa sessió del Comitè d'Organització (Document PBC/2/OC/SR.6).

<sup>282</sup> *Vid.* la composició de la Configuració a "Carta de fecha 30 de junio de 2008 dirigida a los miembros de la configuración encargada de la República Centrafricana por la Presidenta interina de la Comisión de Consolidación de la Paz", Document PBC/3/OC/5, de 3 de setembre de 2008. Posteriorment s'hi van incorporar el Txad ("Carta de fecha 20 de agosto de 2008 dirigida al Representante Permanente del Chad ante las Naciones Unidas por el Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz", Document PBC/3/OC/6, de 3 de setembre de 2008) i el Camerun (*vid.* "Carta de fecha 9 de septiembre de 2008 dirigida al Representante Permanente del Camerun ante las Naciones Unidas por el Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz", Document PBC/3/OC/7, de 10 de setembre de 2008).

<sup>283</sup> La primera, el 2 de juliol de 2008 (*vid.* acta resumida en el Document PBC/3/CAF/SR.1) i la segona, el 8 d'octubre de 2008 (acta resumida, Document PBC/3/CAF/SR.2).

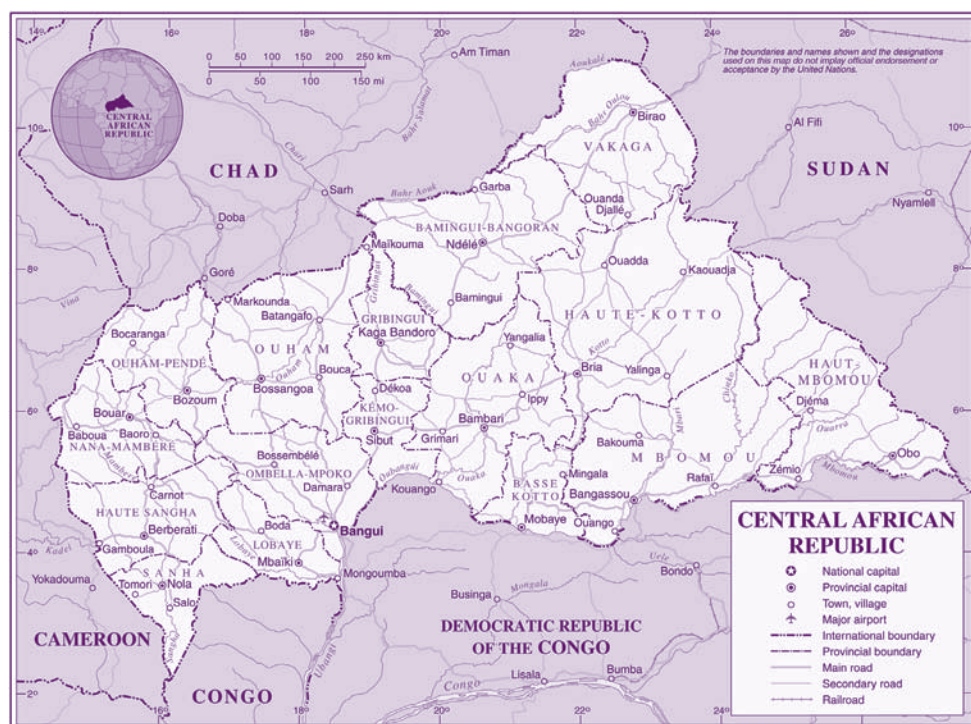
<sup>284</sup> *Vid.* l'Informe de la visita del president de la Configuració al web de la Comissió, <http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/Country-SpecificConfigurations/central-african-rep/Chair'smissiontoCAR-10-11July2008FINAL.pdf>.

<sup>285</sup> *Vid.* "Informe de la misión de la Comisión de Consolidación de la Paz en la República Centrafricana, 30 de octubre a 6 de noviembre de 2008", Document PBC/3/CAF/3, d'11 de desembre de 2008.

estratègic integrat.<sup>285</sup> Aquestes constatacions o prioritats són:

- L'inici d'un diàleg polític plenament inclusu que tots els participants sentin com a propi i que incorpori l'oposició, la societat civil i els grups rebels.
- La reforma del sector de la seguretat i el desarmament, la desmobilització i la reintegració. Aquest aspecte ha de comportar tant la integració dels excombatents en les forces armades com totes les qüestions relatives a la impunitat, inclòs l'enjudiciament i la indemnització de les víctimes, així com un programa integrat de desarmament, desmobilització i reintegració que incorpori les millors pràctiques.
- Bon govern i estat de dret, que enforteixin la capacitat institucional del Govern a mesura que vagi agafant el control de totes les zones del territori, que tingui cura de la gestió dels recursos naturals del país i dediqui especial atenció a totes les qüestions referents als drets humans.
- Els pols o els eixos de desenvolupament, que determinin les necessitat concretes dels diferents eixos i abordin la reconstrucció de les infraestructures, en particular de les carreteres.

D'aquestes dimensions, la que inicialment es troba en un estat més avançat, abans encara de l'elaboració del Marc estratègic integrat, és la de la celebració del diàleg polític inclusu, que es va produir el mes de desembre de 2008.





---

# D

---

**CONCLUSIONS  
FINALS**

Com a aproximació conclusiva a l'estudi efectuat entenem que es poden formular dos ordres de consideracions finals. D'una banda, en relació amb la naturalesa jurídica i l'arquitectura institucional de la nova Comissió de Consolidació de la Pau i, d'altra banda, respecte del funcionament i de les activitats que està duent a terme la Comissió.

Pel que fa al primer ordre de consideracions finals val a dir, en primer lloc, que l'arquitectura institucional de la Comissió resulta única i totalment original en termes jurídics i polítics, ja que no hi ha precedents en el sistema de les Nacions Unides d'organismes amb aquesta doble dependència, de l'Assemblea General i del Consell de Seguretat. Cal, però, situar ben clarament els plantejaments d'ordre polític que hi ha al darrere d'aquesta decisió aparentment salomònica; i és que en una societat internacional formada bàsicament per estats sobirans i independents, les prioritats i els interessos politicoestratègics, així com les concepcions sobre les amenaces a la seguretat o sobre les maneres d'abordar la reconstrucció d'un país després d'un conflicte, no són qüestions pacífiques i plenament consensuades entre els mateixos estats. En aquest sentit, en el procés que va portar a la creació de la Comissió hi havia clarament una deriva que pretenia situar la Comissió de Consolidació de la Pau sota el paraguís del Consell de Seguretat amb una perspectiva predominantment securitista; finalment, després de molta controvèrsia i la mateixa indecisió amb què va acabar la Cimera Mundial de 2005, el procés va acabar confluint en l'opció d'un òrgan subsidiari ensems amb el Consell de Seguretat i l'Assemblea General.

Caldrà veure, però, en segon lloc, si aquesta opció de la doble dependència resulta finalment satisfactòria en el seu funcionament o si acaba experimentant una excessiva distorsió. Distorsió que pot resultar, evidentment, de naturalesa política i de contradiccions de posicions entre els estats d'un o altre òrgan principal, però que també pot estar provocada per raons burocràtiques i condicionaments feixucs de cooperació interinstitucional. Aquesta darrera vessant –com passa amb la vessant coordinadora– constitueix un dels problemes més greus d'una organització gran i complexa com són les Nacions Unides: és el problema de les dinàmiques burocraticoadministratives, que sempre són lentes i esclerotitzadores. Es tracta d'un risc de paralització especialment greu respecte d'un òrgan que, per la naturalesa de les seves funcions en relació amb situacions de conflicte o de postconflicte, requereix retenir de manera prioritària la qualitat de la màxima rapidesa i immediatesa de la reacció. Atesa l'experiència dels primers mesos des de la constitució de la Comissió i el nombre limitat de països que han estat incorporats en la seva agenda, ens temem que aquest risc és de gran magnitud i convé remarcar-lo, ja que no deixa d'evidenciar l'existència d'una voluntat política, si més no, limitada. Cal reconèixer, però, que, almenys, l'elaboració dels marcs estratègics respectius per a Sierra Leone i Burundi, i especialment per a Guinea Bissau, ha estat prou ràpida.

En tercer lloc, sembla també atípic –i és un resultat obvi tant de la controvèrsia com d'aquesta limitada voluntat política– el fet que la Comissió tingui el caràcter d'òrgan assessor intergovernamental. Com hem indicat en el cos d'aquest estudi, entenem que, en general, es pot presumir dels òrgans assessors el seu caràcter d'òrgans tècnics, òrgans on hi ha l'expertesa sobre la matèria. Tanmateix, en aquest cas som davant d'un òrgan de composició intergovernamental, és a dir, de naturalesa política, que fa funcions assessores. En el context del sistema de les Nacions Unides i dels mecanismes de presa de decisions en els òrgans intergovernamentals, resultaria més entenedor, en aquest sentit, haver-lo configurat com un òrgan

decisori, amb capacitats de coordinació executiva. Al nostre parer, i agafant-ho en abstracte, és difícil d'entendre l'existència d'un òrgan intergovernamental creat per assessorar altres òrgans intergovernamentals.

Perquè, en quart lloc, un dels temes clau de l'arquitectura de la Comissió és la seva composició i l'equilibri –o, més ben dit, el desequilibri– existent entre les cinc diferents representacions que la componen. Més enllà del caràcter permanent que s'han autoatorgat els membres permanents del Consell de Seguretat, hi ha subjacent un problema evident de legitimitat. En aquest sentit, sembla raonable pensar que aquells que més contribueixen en recursos humans i financers hi tinguin quelcom a dir, i que els actors més poderosos siguin els que exerceixen les activitats més necessitades de coordinació; però no és totalment cert que aquests darrers actors siguin els més experimentats en aquest àmbit, i si els experimentats són els mateixos països que han sofert situacions semblants també és cert que aquests es troben en immenses dificultats per poder ajudar-ne d'altres o, fins i tot, poder assistir a les reunions de la Comissió.

En aquest sentit, no és clar que l'expertesa necessària sigui en mans dels estats ja que, d'una banda, i no és un aspecte banal, es pot produir, amb tota normalitat, el contrasentit que un Estat que ha intervingut en un determinat conflicte o que l'ha utilitzat instrumentalitzant-lo en el context d'enfrontaments entre grans o mitjanes potències per augmentar la seva capacitat d'influència, esdevingui membre de la Comissió i recuperi, de nou, la capacitat d'influir sobre el destí de l'Estat que ha sortit del conflicte. D'altra banda, per bé que hi ha una clara voluntat de promoure la màxima participació de tots els actors i les entitats implicats en la reconstrucció i la consolidació de la pau –a vegades, de manera confusa i difusa–, les relacions de la Comissió amb la societat civil i les organitzacions no governamentals no han estat fàcils des del principi i no han quedat, fins ara, adequadament resoltes i formalitzades; i, sens dubte, constitueixen un element de proximitat qualitativament essencial.

Sobre aquesta dimensió, i anant més enllà de la possibilitat que les propostes i les estratègies de la Comissió es quedin en mera retòrica, el que entenem que seria totalment desastrós i que constitueix un risc important que cal tenir en compte, és la politització inevitable de la Comissió de Consolidació de la Pau, atesa la seva composició intergovernamental. Cal dir, en aquest sentit, que la Comissió està cridada a jugar un paper crític en molts estats que es troben en situacions especialment debilitades; d'aquesta manera, si es dona una politització excessiva, la Comissió pot acabar esdevenint l'eina perfecta per continuar servint els interessos dels països més poderosos, atès que els països en els quals actua es troben, per definició, en una situació d'especial vulnerabilitat.

Respecte del segon ordre de consideracions finals, s'ha d'indicar, en primer lloc, que el valor afegit més destacat que aporta la creació de la Comissió de Consolidació de la Pau rau, precisament, en aquesta voluntat d'aportar un enfocament coordinat, coherent i integrat a les activitats de consolidació de la pau, mitjançant una estratègia, que és intrínsecament política. Es tracta d'un enfocament que ja començava a ser present en altres esferes de les Nacions Unides, que tenia alguns precedents en actuacions de l'Assemblea General o del Consell Econòmic i Social (com els grups consultius especials sobre els països de l'Àfrica que surten de conflictes) i que, des del punt de vista operatiu, havia vist l'establiment d'algunes oficines polítiques de les Nacions Unides. Amb la controvèrsia política de fons a la qual ens hem refe-

rit, aquest és el veritable valor afegit de la Comissió; però tampoc n'hi ha per llogar-hi cadires, perquè la seva capacitat de despesa és irrisòria i els recursos humans i tècnics són limitats.

Probablement, afinant el focus intersectorial d'atenció de la Comissió, s'aclariria i es diferenciaria el seu paper i, sobretot, s'afegiria valor significatiu i suma positiva al sistema de les Nacions Unides en conjunt, encara que potser només des de la dimensió conceptual i estratègica, de caràcter programàtic. Perquè, al cap i a la fi, en gran mesura, si donem valor a la Comissió és, precisament, pels pobres resultats obtinguts en la Cimera Mundial pel que fa a la reforma de les Nacions Unides. Davant d'unes expectatives tan altes com hi havia, i ni que fos uns mesos després de la Cimera, calia subratllar alguns avenços, i d'aquí la creació de la Comissió.

Avenços que, en segon lloc, han estat molt limitats per la mateixa dificultat de la posada en marxa de la Comissió i els llargs mesos que es van malbaratar en qüestions organitzatives i de procediment. D'alguna manera s'havia d'organitzar quelcom que s'havia establert sense gaire convicció i consens general i, per tant, de manera massa precipitada. El que, si més no, ha quedat meridianament clar del funcionament de la Comissió ha estat el caràcter flexible dels seus mètodes de treball amb què se l'ha volgut significar. Caràcter flexible, que comporta també àmplies possibilitats de participació i que, sobretot, té una dimensió metodològica innovadora, però que pot ser encara més creativa, amb nombroses reunions de caràcter ofi-cios, amb la utilització de noves tecnologies per a les comunicacions i les reunions, i amb poca formalització, particularment jurídica, dels seus resultats. Cal dir, però, que aquest és l'esperit polític que presideix la creació de la Comissió i que l'ha dut, en aquests primers anys, a treballar en l'elaboració de conceptes i estratègies, de caràcter general i específiques per a cada un dels països que han estat objecte d'examen per part de la Comissió. Més difícil està resultant passar del discurs conceptual i estratègic a la seva implementació pràctica.

Tanmateix, en tercer lloc, resulta simptomàtic i preocupant alhora que els únics quatre països que han estat incorporats en l'agenda de la Comissió hagin estat països africans, per molt que les arrels dels conflictes de caràcter intern en aquest continent sigui ja remota en el temps, i per molt que el continent africà, en conjunt, sigui la demostració fefaent d'una banda, de la necessitat d'adoptar polítiques integrades davant les amenaces a la seguretat col-lectiva, i, d'altra banda, que aquestes amenaces estan absolutament interrelacionades i que la pau i la seguretat depenen directament de la situació de desenvolupament i que ambdues dimensions han de tenir com a basament per millorar el respecte dels drets humans i les lliber-tats fonamentals. No obstant tot això, seria absolutament convenient, al nostre entendre, que la Comissió incorporés a la seva agenda països d'altres regions geogràfiques, i superés així l'especialització regional pel que hauria de ser la seva veritable especialització: l'efectivitat i el suport en les situacions postconflicte, per afavorir la reconstrucció i la consolidació de la pau.

En quart lloc, entenem també que la Comissió no pot reeixir si intenta fer-se càrrec de tot, i això també es pot predicar del Fons per a la Consolidació de la Pau. No hauria de ser tasca del Fons el finançament d'aquelles llacunes en consolidació de la pau que siguin previsibles. El Fons no hauria de finançar de manera indefinida aquelles necessitats cròniques i previsi-bles de les situacions postconflicte. En comptes d'això, seria molt més eficient que el Grup de treball sobre l'experiència adquirida facilités reformes a escala internacional; és a dir, el Fons per a la Consolidació de la Pau podria omplir aquelles llacunes en l'interí, però no ha

de convertir-se en un substitut de solucions a més llarg termini. Però no és clar que hi hagi voluntat política col·lectiva suficient per abordar seriosament els problemes internacionals a llarg termini, com posen en relleu els limitats avenços en l'assoliment dels Objectius de De-senvolupament del Mil·lenni.

Una proposta interessant en vistes de l'enfocament estratègic de la Comissió pot ser que centri els seus esforços a identificar les llacunes i els reptes, per poder treballar en la seva so-lució catalitzant sinergies estratègiques, tot fent-ne protagonista la societat civil que emergeix del conflicte, és a dir, anant més enllà de les institucions centrals. El problema és que per dur a terme aquestes tasques de manera òptima caldria un vincle més profund entre la Comissió i la societat civil que, com acabem de dir, no es pot desenvolupar quasi completament des de Nova York. La consideració dels interessos nacionals i el paper de la societat local han de ser punts principals, que no secundaris, a tenir en compte per part de la Comissió. És fonamental, en aquest sentit, que la societat que emergeix d'un conflicte desenvolupi un procés de recon-ciliació nacional i tingui un sentit de propietat d'aquest, ja que l'experiència demostra que tota solució imposada o importada artificialment de l'exterior acaba en fracàs si no es tenen en consideració les peculiaritats locals.

Val a dir, finalment, que analitzades les situacions i l'activitat de la Comissió en els quatre pa-ïsos que fins ara han estat objecte d'examen, els resultats observables són importants però encara insuficients. Els primers passos de la Comissió han comportat contribucions impor-tants en assistència a la transició des del manteniment de la pau al desenvolupament, però és massa aviat encara per poder fer valoracions més acurades sobre el balanç i les perspectives futures de l'actuació de la Comissió. És cert que s'han identificat les prioritats i les necessi-tats crítiques diferenciades de cada país, i s'han formulat les mesures que cal adoptar i els actors que ho han de fer, sota la responsabilitat primordial del Govern de cada un dels quatre estats objecte d'examen. Tanmateix, en els casos estudiats, les millores en la contenció del conflicte contrasten amb les agudes insuficiències de desenvolupament, que fan que el gap amb els països desenvolupats segueixi creixent. Alguns d'aquests països romanen encara en situacions de gran inestabilitat política, que poden fer trontollar, en qualsevol moment, tots els avenços assolits, per limitats que siguin.

A ningú se li escapa que les consideracions polítiques, internes i internacionals, són difícils de manejar i necessiten el seu temps, però entenem que faria falta encara una actuació més fer-ma i decidida per part de les instàncies internacionals, en particular de les Nacions Unides i la seva Comissió de Consolidació de la Pau, que anés acompanyada, evidentment, dels recur-sos tècnics i econòmics necessaris. Probablement també, les arrels dels problemes als quals s'enfronten aquests països són de caràcter sistèmic i de dimensió internacional i els revulsius per introduir canvis en el sistema internacional o graduar, de manera més equilibrada i justa, les opcions de canvi no han arribat encara a les dosis necessàries. En tot això, la Comissió de Consolidació de la Pau tampoc és, certament, l'eina més ideal però, fins ara, és l'única eina que ha estat possible establir.



**ANNEXOS**



## Asamblea General

Distr. general  
30 de diciembre de 2005

Sexagésimo período de sesiones  
Temas del programa 46 y 120

### Resolución aprobada por la Asamblea General

[sin remisión previa a una Comisión Principal (A/60/L.40)]

#### 60/180. La Comisión de Consolidación de la Paz

La Asamblea General,

Guiándose por los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas,

Reafirmando el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005<sup>1</sup>,

Recordando en particular los párrafos 97 a 105 del Documento Final de la Cumbre Mundial,

Reconociendo que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente,

Destacando la necesidad de aplicar un enfoque coordinado, coherente e integrado de la consolidación de la paz y la reconciliación después de los conflictos con el objeto de lograr una paz duradera,

Reconociendo la necesidad de disponer de un mecanismo institucional dedicado exclusivamente a atender a las necesidades especiales de los países que salen de situaciones de conflicto para avanzar hacia la recuperación, la reintegración y la reconstrucción y ayudarlos a sentar las bases del desarrollo sostenible,

Reconociendo también la función decisiva que cabe a las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos y la asistencia a las partes en los conflictos con el fin de poner fin a las hostilidades y emprender el camino de la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo, así como en la movilización de una atención y una asistencia internacionales sostenidas,

Reafirmando las responsabilidades y funciones que incumben a cada uno de los órganos de las Naciones Unidas, según se definen en la Carta, y la necesidad de aumentar la coordinación entre ellos,

Afirmando que los gobiernos y las autoridades nacionales y de transición de los países que salen de un conflicto o que corren el peligro de que se reanude, una vez se hayan establecido, tienen la responsabilidad primordial de determinar sus

<sup>1</sup> Véase resolución 60/1.

05-49843

prioridades y estrategias de consolidación de la paz después de los conflictos, que debe correr a cargo de los propios países,

Destacando, a ese respecto, la importancia de que se preste apoyo a las iniciativas nacionales encaminadas a crear, restablecer o reformar instituciones para la administración eficaz de los países que salen de un conflicto, incluidas las iniciativas de formación de capacidad,

Reconociendo el importante papel que cabe a las organizaciones regionales y subregionales en la ejecución de actividades de consolidación de la paz después de un conflicto en su región, y destacando la necesidad de que su labor tenga un apoyo internacional sostenido y de formar capacidad con tal fin,

Reconociendo también que los países que se han recuperado recientemente de un conflicto efectuarían contribuciones útiles a la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz,

Reconociendo además el papel de los Estados Miembros que apoyan las actividades de mantenimiento y consolidación de la paz que realizan las Naciones Unidas por medio de aportaciones financieras, de contingentes y de policía civil,

Reconociendo la importante contribución de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, incluidas las organizaciones de mujeres, a las actividades de consolidación de la paz,

Reafirmando la importante función que desempeñan las mujeres en la prevención y resolución de conflictos y en la consolidación de la paz, y destacando la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las actividades de mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad, así como la necesidad de acrecentar su papel en la adopción de decisiones relativas a la prevención y la resolución de conflictos y a la consolidación de la paz,

1. *Decide*, actuando simultáneamente con el Consejo de Seguridad, de conformidad con los Artículos 7, 22 y 29 de la Carta de las Naciones Unidas y con el fin de llevar a efecto la decisión adoptada en la Cumbre Mundial 2005<sup>1</sup>, establecer la Comisión de Consolidación de la Paz en calidad de órgano asesor intergubernamental;

2. *Decide también* que los propósitos principales de la Comisión serán los siguientes:

a) Agrupar a todas las entidades pertinentes para reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y asesorar sobre esas estrategias;

b) Centrar la atención en las tareas de reconstrucción y consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar la elaboración de estrategias integradas para sentar las bases del desarrollo sostenible;

c) Formular recomendaciones y proporcionar información para mejorar la coordinación de todas las entidades pertinentes, tanto de las Naciones Unidas como ajenas a la Organización, establecer prácticas óptimas, ayudar a asegurar una financiación previsible para las actividades iniciales de recuperación y ampliar el período en que la comunidad internacional presta atención a la recuperación después de los conflictos;

3. *Decide además* que la Comisión se reúna en diferentes configuraciones;

4. *Decide* que la Comisión tenga un Comité de Organización permanente que se encargue de elaborar su propio reglamento y sus métodos de trabajo y esté integrado por:

a) Siete miembros del Consejo de Seguridad, incluidos miembros permanentes, seleccionados de conformidad con las reglas y procedimientos que decida el Consejo;

b) Siete miembros del Consejo Económico y Social, elegidos entre los grupos regionales de conformidad con las reglas y procedimientos que decida el Consejo, prestando la debida consideración a los países que hayan pasado por situaciones de recuperación después de un conflicto;

c) Cinco de los Estados que hayan aportado las cuotas más altas a los presupuestos de las Naciones Unidas y hayan hecho las contribuciones voluntarias más altas a los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas, incluido un fondo permanente para la consolidación de la paz, y que no se cuenten entre los seleccionados con arreglo a los apartados a) y b) *supra*, elegidos entre los diez contribuyentes principales por ellos mismos, teniendo debidamente en cuenta el volumen de sus contribuciones, de una lista proporcionada por el Secretario General que se base en las contribuciones anuales medias de los tres años civiles anteriores respecto de los cuales se disponga de datos estadísticos;

d) Cinco de los países que hayan aportado un número mayor de personal militar y policía civil a las misiones de las Naciones Unidas y que no se cuenten entre los seleccionados con arreglo a los apartados a), b) y c) *supra*, elegidos entre los diez contribuyentes principales por ellos mismos, teniendo debidamente en cuenta el volumen de sus aportaciones, de una lista proporcionada por el Secretario General que se base en las aportaciones mensuales medias de los tres años civiles anteriores respecto de los cuales se disponga de datos estadísticos;

e) Siete miembros adicionales, elegidos de conformidad con las reglas y procedimientos que decida la Asamblea General, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de que todos los grupos regionales estén representados en la composición global del Comité y de que estén representados los países que hayan pasado por situaciones de recuperación después de un conflicto;

5. *Destaca* que, en cada ocasión, un Estado Miembro sólo podrá ser seleccionado en una de las categorías enumeradas en el párrafo 4 *supra*;

6. *Decide* que los miembros del Comité de Organización ejerzan sus funciones durante un período renovable de dos años, según proceda;

7. *Decide también* que en las reuniones de la Comisión dedicadas a países concretos, participen en calidad de miembros, por invitación del Comité de Organización a que se hace referencia en el párrafo 4 *supra*, además de los miembros del Comité, representantes de:

a) El país cuya situación se esté examinando;

b) Los países de la región que intervengan en el proceso posterior al conflicto y los demás países que participen en las actividades de socorro o el diálogo político, así como las organizaciones regionales y subregionales competentes;

c) Los contribuyentes principales de recursos financieros, contingentes y policía civil que participen en las actividades de recuperación;

d) El representante de las Naciones Unidas de más alto rango sobre el terreno y demás representantes de las Naciones Unidas que corresponda;

e) Las instituciones financieras regionales e internacionales que corresponda;

8. *Decide además* que se invite a un representante del Secretario General a participar en todas las reuniones de la Comisión;

9. *Decide* que se invite a representantes del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros donantes institucionales a participar en todas las reuniones de la Comisión de modo compatible con los instrumentos por los que se rijan;

10. *Destaca* que, cuando sea posible, la Comisión actuará en cooperación con las autoridades nacionales o de transición del país de que se trate con el fin de que el proceso de consolidación de la paz esté a cargo del propio país;

11. *Destaca también* que, cuando corresponda, la Comisión actuará en consulta estrecha con las organizaciones regionales y subregionales para asegurar su participación en el proceso de consolidación de la paz, de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta;

12. *Decide* que el Comité de Organización establezca el programa de la Comisión, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de que ésta se ocupe de forma equilibrada de las situaciones de países de distintas regiones de conformidad con los propósitos principales de la Comisión que se indican más arriba y sobre la base de los elementos siguientes:

a) Las peticiones de asesoramiento que formule el Consejo de Seguridad;

b) Las peticiones de asesoramiento que formulen el Consejo Económico y Social o la Asamblea General, con el consentimiento de un Estado Miembro interesado en circunstancias excepcionales en que esté a punto de declararse o reanudarse un conflicto y de las cuales no se esté ocupando el Consejo de Seguridad de conformidad con el Artículo 12 de la Carta;

c) Las peticiones de asesoramiento formuladas por Estados Miembros en circunstancias excepcionales en que esté a punto de declararse o reanudarse un conflicto y que no figuren en el programa de trabajo del Consejo de Seguridad;

d) Las peticiones de asesoramiento formuladas por el Secretario General;

13. *Decide también* que la Comisión dé a conocer públicamente el resultado de sus deliberaciones y recomendaciones, en forma de documentos de las Naciones Unidas, a todos los organismos y entidades pertinentes, incluidas las instituciones financieras internacionales;

14. *Invita* a todos los organismos competentes de las Naciones Unidas y a otros organismos y entidades, incluidas las instituciones financieras internacionales, a adoptar las medidas que recomiende la Comisión, según corresponda y de conformidad con sus mandatos respectivos;

15. *Decide* que la Comisión presente un informe anual a la Asamblea General y que la Asamblea celebre un debate anual para examinar el informe;

16. *Subraya* que en las situaciones posteriores a un conflicto que figuren en el programa de trabajo del Consejo de Seguridad y de las cuales éste se esté ocupando activamente, en particular cuando exista una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sobre el terreno o en preparación, y habida cuenta de

la responsabilidad primordial del Consejo de mantener la paz y la seguridad internacionales de conformidad con lo dispuesto en la Carta, el propósito principal de la Comisión será prestar asesoramiento al Consejo, a petición de éste;

17. *Subraya también* que las recomendaciones que formule la Comisión de que se preste una atención sostenida a los países en tanto pasan de la recuperación de transición al desarrollo tendrán una importancia particular para el Consejo Económico y Social, habida cuenta de la función de éste como principal órgano de coordinación, examen de políticas, diálogo sobre políticas y formulación de recomendaciones sobre cuestiones de desarrollo económico y social;

18. *Decide* que la Comisión tome todas las decisiones por consenso de sus miembros;

19. *Señala* la importancia que reviste la participación de las entidades regionales y locales, y destaca la importancia de que se adopten métodos de trabajo flexibles, incluido el uso de videoconferencias, reuniones fuera de Nueva York y otras modalidades, para asegurar la participación activa de las entidades más pertinentes para las deliberaciones de la Comisión;

20. *Exhorta* a la Comisión a integrar la perspectiva de género en todos sus trabajos;

21. *Alienta* a la Comisión a consultar con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, incluidas las organizaciones de mujeres, y las entidades del sector privado que intervengan en las actividades de consolidación de la paz, según corresponda;

22. *Recomienda* que la Comisión ponga fin al examen de la situación en un país determinado cuando se hayan establecido las bases de la paz y el desarrollo sostenibles o a petición de las autoridades del país de que se trate;

23. *Reafirma* la petición que formuló al Secretario General de que cree en la Secretaría, y dentro de los límites de los recursos existentes, una pequeña oficina de apoyo a la consolidación de la paz, compuesta por expertos cualificados, que ofrezca asistencia y apoyo a la Comisión, y reconoce a ese respecto que dicho apoyo podría incluir la reunión y el análisis de información relativa a la disponibilidad de recursos financieros, las actividades pertinentes de planificación que llevan a cabo las Naciones Unidas en el país, los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos de recuperación a corto y a mediano plazo y las prácticas óptimas con respecto a cuestiones intersectoriales de consolidación de la paz;

24. *Reafirma también* la petición que formuló al Secretario General de que cree un fondo plurianual permanente para la consolidación de la paz después de los conflictos, financiado mediante contribuciones voluntarias, teniendo debidamente en cuenta los instrumentos existentes y con el objetivo de asegurar la liberación inmediata de los recursos necesarios para poner en marcha actividades de consolidación de la paz y la disponibilidad de recursos financieros apropiados para la recuperación;

25. *Pide* al Secretario General que le presente, en su sexagésimo período de sesiones, un informe sobre las disposiciones adoptadas con el fin de establecer el fondo permanente para la consolidación de la paz;

26. *Exhorta* a los órganos competentes y a los Estados Miembros mencionados en el párrafo 4 *supra* a que comuniquen los nombres de los miembros del Comité de Organización al Secretario General, de forma que éste pueda

convocar la primera reunión constituyente del Comité a la mayor brevedad posible después de la aprobación de la presente resolución;

27. *Decide* que las disposiciones enunciadas en la presente resolución se examinen cinco años después de la aprobación de ésta con el fin de asegurar que sean adecuadas para que la Comisión desempeñe las funciones acordadas, y que dicho examen y cualesquiera cambios a que dé lugar se decidirán siguiendo el mismo procedimiento descrito en el párrafo 1 *supra*;

28. *Decide también* incluir en el programa provisional de su sexagésimo primer período de sesiones un tema titulado "Informe de la Comisión de Consolidación de la Paz".

66ª sesión plenaria  
20 de diciembre de 2005

# TÍTOLS PUBLICATS

## R X PAU. COL·LECCIÓ “RECERCA PER LA PAU”

### **01. Catalunya i el foment de la pau. Anàlisi i consulta per al futur Institut Català Internacional per la Pau**

Maria Truño i Salvadó  
Pròleg de Raimon Panikkar

### **02. Seguretat i conflictivitat a l'Àsia oriental: la Xina, l'ordre regional i els conflictes marítics**

Caterina García Segura, Josep Ibáñez Muñoz i Pablo Pareja Alcaraz  
Pròleg de Jesús Sanz

### **03. La Comissió de Consolidació de la Pau**

Xavier Pons Ràfols, Jaume Saura Estapà i Gaston Gilabert  
Pròleg de Jordi Armadans

## R X DH. COL·LECCIÓ “RECERCA PER DRETS HUMANS”

### **01. Nous instruments internacionals de protecció dels drets humans: el Consell de Drets Humans i el mecanisme d'examen periòdic universal**

Xavier Pons Ràfols, Aida Guillén Lanzarote i Jaume Saura Estapà  
Pròleg de Francesc Casares

### **02. Drets humans i justícia transicional: gestionant el passat**

Helena Olivan, Maria Prandi i Maria Cañadas (editors)  
Pròleg de José Antonio Martín Pallín

### **03. La jurisdicció universal i la seva aplicació a Espanya: la persecució del genocidi, els crims de guerra i els crims contra la humanitat pels tribunals nacionals.**

Antoni Pigrau Solé  
Pròleg de José José María Mena






---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



