

Alerta 2007! Conclusiones

Al finalizar 2006, se constataba la existencia de **21 conflictos armados, la misma cifra que en 2005, congelando la tendencia a una disminución de los conflictos armados que se estaba dando en los últimos años**. De éstos, nueve corresponden al continente africano, ya que a pesar del fin del conflicto armado en Burundi (tras el acuerdo de paz entre las FNL de A. Rwasa y el Gobierno), se produjo una escalada de la violencia en R. Centroafricana y Chad. Las principales causas de fondo no variaron respecto a los años anteriores: la lucha por el poder político (fragilidad democrática heredada a menudo del periodo colonial y poscolonial) y la disputa por el control de los recursos naturales, ambas interrelacionadas. Gran parte de los conflictos africanos cuenta con una **importante dimensión regional**, y existe una **multiplicidad de actores armados** implicados en la evolución del conflicto. En lo concerniente al **continente asiático**, tuvieron lugar ocho conflictos armados, cuyas causas principalmente se circunscriben a **las demandas de independencia de determinadas regiones dentro de un mismo Estado y a la instrumentalización religiosa**. Cabe destacar el fin del alto el fuego existente en Sri Lanka desde 2002, dando paso a una situación de violencia de alta intensidad. Como contrapunto, es de celebrar el acuerdo alcanzado en Nepal entre el Gobierno y el grupo maoísta CPN tras la renuncia del Rey Gyanendra. Filipinas e India acaparan cinco de los ocho conflictos en Asia, que tienen en común los problemas de gobernabilidad, que provocan demandas de mayor autogobierno por parte de algunas de las regiones que los integran. La triste novedad en el año 2006 fue **el conflicto armado que desencadenó Israel en julio con la invasión del Líbano**, que contribuyó a agravar la situación que se vive en la región con relación a los otros dos conflictos armados en los **territorios ocupados palestinos** y en **Iraq**.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que cada vez existen más evidencias de que la **explotación del petróleo puede encontrarse en el origen de numerosos conflictos armados y de situaciones de tensión** de la actualidad, y que el creciente papel de China en la búsqueda de recursos naturales puede influir en la futura evolución política y social del continente africano.

Además de la existencia de conflictos armados, numerosos contextos alrededor del mundo siguieron albergando **escenarios de tensiones** políticas y sociales, en algunos casos con niveles significativos de violencia que causaron muertes, desplazamiento y sufrimientos. **El continente africano fue, una vez más, donde más países vieron cómo la tensión escalaba**, como en Zimbabwe o Nigeria, y también cómo las inestabilidades se transmitían con rapidez de un país a otro, como el caso de Chad y R. Centroafricana con respecto a Sudán, y de Eritrea y Etiopía con respecto a Somalia. Pero aún siendo menos visibles, regiones como **Asia o Asia Central también presenciaron enfrentamientos de magnitud, muchas veces debido a su fragilidad democrática y a problemas de gobernabilidad**. Fue el caso de Georgia, donde las reivindicaciones independentistas en las regiones de Abjazia y Osetia del sur ocasionaron una fuerte inestabilidad para el régimen de M. Saakashvili; o en Timor-Leste, donde los incidentes provocaron el desplazamiento forzado de una décima parte de la población.

La existencia de todas estas tensiones en un número prácticamente igual al del año anterior, más de 50, pone de relieve los **pocos avances en materia de prevención de conflictos**. Así lo constató el entonces Secretario General de la ONU, K. Annan, en su informe presentado a mediados de año, donde aseguraba que la actual brecha entre el discurso y la práctica en la prevención de conflictos era inaceptable. Según K. Annan se trata en parte de una cuestión de recursos económicos, por lo que pidió un **compromiso financiero a los Estados miembro equivalente al 2% del presupuesto destinado a operaciones de mantenimiento de la paz**. Sin embargo, dadas las prioridades que muestran muchos Estados en sus asignaciones presupuestarias (a saber, su gasto militar), quizá no se trata tanto de una cuestión financiera

sino de compromiso y de voluntad política. La **adopción del principio de ‘responsabilidad de proteger’ por parte del Consejo de Seguridad**, que pone a la comunidad internacional al frente de la protección de civiles en caso de que un Estado no lo haga, puede ser un buen instrumento para empezar.

En cuanto a los procesos de paz, el **análisis de 42 procesos de negociación**, ya estén en una fase puramente exploratoria o tentativa, o bien se hallen consolidados, con independencia de sus resultados, permitió constatar que **tres de cada cuatro conflictos tenían negociaciones en marcha**. En dos de los escenarios (Chechenia y Kurdistán turco) hubo propuestas de alto el fuego que no fueron correspondidas por el Gobierno, por lo que no hay negociación. En el caso de Iraq, continuaron explorándose iniciativas, aunque sin resultados. También se analiza la situación en el sur de Sudán, ya que persisten algunos enfrentamientos en la región, a pesar del acuerdo de paz. Se comentan igualmente los casos de Indonesia (Aceh) e Irlanda del Norte, procesos que terminaron el pasado año, pero de los que conviene hacer un seguimiento sobre la implementación de los acuerdos suscritos. Éstos son los casos también de los conflictos entre Nigeria y Camerún y el del Burundi con las FNL, que prácticamente pudieron resolverse a lo largo del año 2006, pero que en el caso de Burundi continuaba habiendo dificultades al finalizar el año. Un 42% de las negociaciones del año sufrió ciertas dificultades, otro 42% fue mal, y **sólo un 18% funcionó relativamente bien**. Los porcentajes son muy similares a los del año anterior, pero a diferencia de otros años, los procesos africanos han mejorado relativamente y se han situado al mismo nivel de los asiáticos.

Cabe destacar, en este sentido, el acuerdo de Angola con la mayor parte de los miembros del FLEC que operan Cabinda, el acuerdo parcial con los grupos de Darfur (Sudán), el **acuerdo en el este de Sudán**, el acuerdo de alto el fuego en Burundi, el desarme de las milicias que operaban en Ituri (RD Congo), el acuerdo de cese de hostilidades en Uganda con el LRA, el acuerdo de paz entre el Gobierno de Malí y los tuaregs, la propuesta de cese de hostilidades del ELN en Colombia, el **acuerdo de paz en Nepal**, los problemas derivados de la inclusión del LTTE de Sri Lanka en las listas terroristas de la UE, el retraso en el acuerdo de Filipinas con el MILF a causa de los desacuerdos sobre los territorios ancestrales, el rechazo de Armenia y Myanmar para que sus conflictos sean tratados por la ONU, la **resolución del Consejo de Seguridad que puso fin al enfrentamiento entre Israel y Líbano**, y el hecho significativo de que un candidato del GAM ganara las elecciones para Gobernador de Aceh (Indonesia).

La **“temperatura media de las negociaciones” a lo largo del año ha sido de 1,2 puntos** (de una horquilla que va de 0 a 3 puntos), algo inferior a la del pasado año (1,3) y la de 2004 (1,4 puntos), lo que demuestra la dificultad de avanzar positivamente en gran parte de los procesos.

En cuanto a los procesos de **rehabilitación posbélica se continuó aplicando el patrón occidental** de democratización, reforma del sector de la seguridad e imposición de una economía de mercado como modelo económico, un esquema que ha seguido sin garantizar por sí sólo el buen gobierno, el desarrollo de un Estado de derecho o de una sociedad del bienestar. A lo largo de 2006 se han podido constatar avances en algunos contextos, que contrastan con el empeoramiento o estancamiento registrado en la mayoría de ellos, como en el sur de Sudán, Afganistán o la región de Kosovo, entre otros. Sin embargo, los actores internacionales siguieron **sin replantearse el modelo y, de nuevo, se asistió a una reducción del interés por parte de los donantes**, una vez cumplida algunas de estas fases, especialmente la celebración de elecciones, coartando con ello las oportunidades de éxito de los procesos. A modo de ejemplo, en Liberia no se lograron los fondos necesarios para financiar los programas destinados a la recuperación económica, la educación y la rehabilitación, y tan sólo se recaudó la cuarta parte de la cantidad solicitada en el llamamiento consolidado interagencias de Naciones Unidas.

El comportamiento internacional en los escenarios de rehabilitación posbélica a lo largo del año 2006 no ha estado exento de intereses estratégicos y, por lo tanto, la mayoría de estas intervenciones no han sido neutrales. A modo de ejemplo, la resistencia por parte de Etiopía a respetar la demarcación fronteriza acordada con Eritrea bloqueó el proceso de rehabilitación, un claro desafío por parte de Etiopía para el que cuenta con el beneplácito de EEUU. Retomando la reflexión inicial acerca de los modelos de rehabilitación posbélica con un marcado prisma occidental, sería interesante plantear ésta desde el punto de vista de la población afectada, atendiendo a sus necesidades y facilitando a la vez su apropiación del proceso. **La construcción de la paz sólo puede funcionar si cuenta con la voluntad de los**

dirigentes nacionales y la implicación de la población. Frente a todo lo anterior, la creación de una Comisión para la Consolidación de la paz a finales de 2005 ha sido, sin duda, un buen augurio, aunque su ámbito de responsabilidad, dos países (Burundi y Sierra Leona), es todavía muy reducido como para que pueda significar un cambio. Además, aunque la Comisión ha empezado a plantearse, siguió sin resolver cómo implicar a la población afectada en el proceso de toma de decisiones que atañen a un país que sale de un conflicto armado. Quienes tendrían que ser los principales actores de la rehabilitación siguieron quedándose al margen, pese a que deberán ser ellos los garantes de su sostenibilidad en el largo plazo.

En lo que se refiere a las **crisis humanitarias**, este año se cerró con un **ligero aumento** en el número de escenarios con importantes déficit humanitarios, pasando de 43 a 45, la mayoría de los cuales tuvieron lugar en países en situación de conflicto y/o tensión. Frente al año 2005 donde la tónica predominante en el panorama humanitario internacional fue el de los desastres naturales, durante el año 2006 **la falta de voluntad política, la utilización de la hambruna, el desplazamiento forzoso y la violación como tácticas de guerra, así como la falta de respeto por el derecho internacional humanitario fueron los factores que aumentaron la dimensión y el alcance de las crisis humanitarias.** Por otra parte, las cifras de personas refugiadas se redujeron a nivel global, mientras continuó aumentando el número de personas desplazadas internas, lo que debería llevar a una reflexión sobre las razones por las cuáles se está produciendo esta variación en los patrones de desplazamiento. Igualmente, este año fue de gran importancia para **Naciones Unidas** que logró consolidar su posición como **principal canal de financiación para los programas de acción humanitaria** en todo el mundo, ya que gestionó el 50% de los fondos destinados a este fin. Aunque todavía son múltiples los retos a los que se enfrenta este organismo para lograr no sólo dar una respuesta rápida, sino prevenir el desarrollo de crisis humanitarias, la puesta en práctica durante ese año del **Fondo Central para Respuestas de Emergencia** logró **mejorar significativamente la gestión de los recursos de Naciones Unidas.**

Por último, los trabajadores humanitarios continuaron enfrentando serias dificultades para el desarrollo de su labor, teniendo que abandonar en varias ocasiones el país donde realizaban su asistencia por motivos de seguridad, aumentando así la desprotección de las personas afectadas por la crisis humanitaria. Ante la cada vez más imbricada relación entre guerra y crisis humanitaria durante 2006 **continuó el debate sobre la acción humanitaria y la construcción de paz,** intentado visualizar las capacidades y límites de los actores humanitarios en este terreno. Igualmente, la revisión de las Líneas Directrices de Oslo puso de relieve la importancia de **establecer una línea divisoria clara entre ejército y actores humanitarios cuando actúan de manera conjunta en una crisis.**

Como viene siendo habitual, la situación del **desarme** a nivel global es preocupante: mientras las cifras sobre el ciclo armamentista vienen creciendo de manera alarmante, las iniciativas para el control de las armas resultan insuficientes. La denominada lucha contra el terrorismo parece justificar algo que parecía inconcebible: el nivel de **gastos militares** alcanzó unas cotas equiparables a las registradas durante la Guerra Fría. Además, la tendencia no parece que vaya a invertirse, como evidencia el hecho de que el uso de las vías diplomáticas de resolución de conflictos por encima de métodos sancionadores, y una mayor prioridad de las inversiones públicas en aspectos más sociales, parezcan quedarse en segundo plano. En materia de **exportaciones de armas,** no solamente resulta preocupante el volumen que éstas alcanzan, donde los **miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU** copan las primeras posiciones, sino también por los países destinatarios, muchos de ellos en vías de desarrollo y con poco respeto del Derecho Internacional Humanitario.

El contrapunto viene nuevamente dado por las incipientes **iniciativas para el control de armamento.** Durante 2006, el avance ha sido algo más significativo con la aprobación, a pesar de la negativa del principal actor en esta materia (de nuevo EEUU), de un **Tratado Internacional sobre Comercio de Armas.** Este texto había sido inexistente hasta el momento y culminaría con la cobertura jurídica de todo tipo de armamento, más allá de su posterior cumplimiento. Aunque todavía queda un largo camino por recorrer, a nivel europeo parece evidente que se deben separar los debates de la vinculación jurídica del **Código de Conducta de la UE** en materia de exportación de armas respecto al hipotético levantamiento del embargo de armas a China. Finalmente, si bien se sigue construyendo una mejor aproximación teórica de los programas de **Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)** de antiguos combatientes (como puedan ser los Estándares Integrados de Naciones Unidas en la materia),

son muchos los desafíos por cumplirse en esta materia en el análisis de cada uno de los programas actualmente en funcionamiento. Una mejor **planificación, implementación y evaluación** de estos programas es todavía una asignatura pendiente.

En lo que respecta a los **derechos humanos**, el año 2006 constituyó **un año histórico para el sistema internacional de protección de éstos**, en el que la Asamblea General disolvió la Comisión de Derechos Humanos y creó el nuevo Consejo de Derechos Humanos. Respecto al desarrollo normativo del derecho internacional de los derechos humanos en este foro, se produjo un importante avance a través de la adopción de la **Convención sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidades y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, si bien ésta última no ha sido aún adoptada por la Asamblea General. Por otra parte, se procedió a la apertura formal del proceso de redacción del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales, que supone un gran avance con respecto a la indivisibilidad de los derechos humanos. Con respecto a la reforma del sistema de protección de los derechos humanos de Naciones Unidas, falta por ver si además de ser un año histórico, el año 2006 constituirá un punto de inflexión en cuanto a la eficacia del sistema.

Las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes gubernamentales volvieron a poner de manifiesto que estos esfuerzos normativos no han corregido el escaso respeto por la legalidad internacional en materia de derechos humanos por parte de los Estados. Durante un año más, la **lucha antiterrorista** fue instrumentalizada legalmente por los Estados en unos casos para criminalizar el disenso político y en otros para discriminar legalmente a colectivos marginados ya socialmente, provocando vulneraciones del derecho a disponer de garantías procesales que aseguren un **juicio justo** y a no ser sometido a **torturas**, y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Sin embargo este año se caracterizó por una denuncia firme de las organizaciones internacionales del sistema de las denominadas rendiciones extraordinarias y los abusos cometidos en los centros de detención secreta de EEUU. Con respecto al derecho a la vida, si bien se mantuvo la tendencia abolicionista de la **pena de muerte**, las **ejecuciones extrajudiciales** siguieron persistiendo en numerosas situaciones de tensión y conflicto, en las que los derechos humanos de la población civil continuaron siendo objeto de vulneraciones.

Finalmente, en relación a la **dimensión de género en la construcción de la paz** el año 2006 reflejó una vez más la tendencia de total indiferencia al reto planteado ya desde hace décadas de transformar los compromisos formales adoptados internacionalmente en materia de género en resultados prácticos. La tendencia de los últimos años, reforzada en el 2006, de **retorno a concepciones militaristas de la seguridad, alejadas de los planteamientos holísticos intrínsecos a la perspectiva de género**, apunta a la necesidad de revitalizar e implementar el relativamente sofisticado marco de instrumentos jurídicos relativos a la construcción de la paz en clave de género, desarrollado a lo largo de las tres últimas décadas. No obstante, **el bajo perfil que ha tenido la dimensión de género en la agenda internacional** de un año no decorado con aniversarios, en contraste con el 2005 (Beijing+10), indica que incluso en el plano formal los Gobiernos siguen sin asumir una perspectiva de género, considerándola cuestión menor. En ese sentido, la todavía falta de comprensión sobre el binomio género y paz y la falta de voluntad política son dos de los grandes obstáculos a afrontar.

En clave positiva, las iniciativas desarrolladas a lo largo del 2006 a favor de la construcción de la paz desde la dimensión de género ofrecen de nuevo lecciones y tendencias, aunque en un plano más localizado. Mientras se continúa constatando una marginación sistemática por parte de Gobiernos y grupos armados en los procesos de paz, **estrategias de presiones de redes de alianzas de mujeres locales junto con otros actores, principalmente internacionales, han favorecido resultados prácticos inclusivos en determinados contextos** (Ej. Nepal). A su vez, han sido las presiones de organizaciones de mujeres en cooperación con alianzas estratégicas institucionales las que han planteado nuevas agendas en foros intergubernamentales concretos (Ej. Partenariado Euro-Mediterráneo). Y de nuevo, las alianzas entre mujeres más allá de las diferencias que las separan en contextos de conflicto han cuestionado las inercias antagonistas y mostrado vías de entendimiento.