

# Oportunidades de paz y escenarios de riesgo para 2015



Oportunidades de paz y escenarios de riesgo es una publicación de carácter anual vinculada al anuario *Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* que identifica y analiza escenarios y temas de la agenda internacional que pueden posibilitar, a corto o medio plazo, la construcción de la paz o bien conllevar el incremento de la violencia y la inestabilidad. Para más información sobre los contextos analizados, véase la [Base de Datos de Conflictos y Construcción de Paz](#).

**El presente informe ha sido elaborado por:**

Josep Maria Royo Aspa  
Jordi Urgell García  
Pamela Urrutia Arestizábal  
Ana Villellas Ariño  
María Villellas Ariño

Los contenidos de este informe pueden ser libremente reproducidos y difundidos, siempre que se cite adecuadamente. Los autores y autoras se hacen responsables de todos los contenidos aparecidos en el informe.

**Escola de Cultura de Pau**

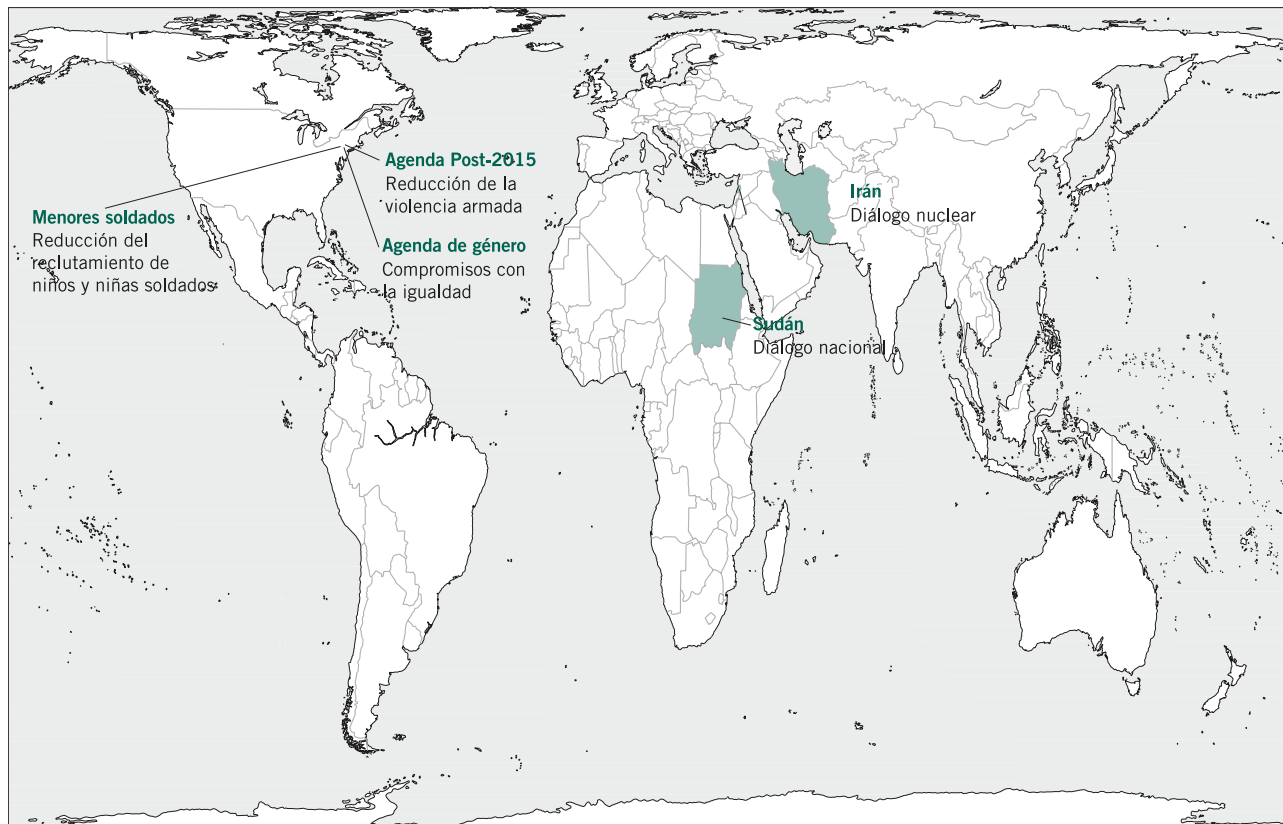
Plaça del Coneixement  
Parc de Recerca, Edifici MRA,  
Universitat Autònoma de Barcelona,  
08193 Bellaterra (España)  
Tel: +34 93 586 88 42  
Fax: +34 93 581 32 94  
Email: [pr.conflict.escolapau@uab.cat](mailto:pr.conflict.escolapau@uab.cat)  
Web: <http://escolapau.uab.cat>

Diciembre 2014

# Índice

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>04</b>	<b>Escenarios de riesgo para 2015</b>	<b>20</b>
<b>Oportunidades de Paz para 2015</b>	<b>06</b>	La amenaza de ISIS en Iraq y Siria, los riesgos para la seguridad humana y su impacto en el escenario regional	21
Negociación sobre el dossier nuclear iraní: una renovada apuesta por el diálogo	07	Libia como territorio de fragmentación, fragilidad institucional, disputas regionales y violencia creciente	24
El diálogo nacional sudanés, la penúltima esperanza de paz en Sudán	10	La escalada de la violencia en la región china de Xinjiang	27
La inclusión de la reducción de la violencia armada en la Agenda Post-2015	13	Violencia urbana en Pakistán: Peshawar, Quetta y Karachi, escenarios de conflictos y tensiones	30
La confluencia de esfuerzos globales contra el reclutamiento de menores	16	La guerra en Ucrania: escasas perspectivas de salida	32
Integrando paz y desarrollo: avances en la agenda internacional para la igualdad de género	18	Haití: riesgo de vacío de poder y de agudización de la crisis política y social	34
		La expansión de al-Shabaab en Kenya, ante las puertas de un nuevo conflicto armado	37
		<b>ANEXO: Oportunidades de paz y escenarios de riesgo en años anteriores</b>	<b>39</b>

# Oportunidades de paz para 2015



■ ■ **Diálogo nuclear:** Irán y los países del grupo G5+1 (EEUU, China, Rusia, Reino Unido, Francia y Alemania) tienen hasta mediados de 2015 para alcanzar un consenso sobre el programa atómico de la república islámica. Las negociaciones en 2014 evidenciaron importantes diferencias entre las partes, pero también arrojaron progresos significativos. El diálogo, que puede conducir a un acuerdo histórico, deberá sortear múltiples obstáculos, entre ellos recelos de grupos de poder en EEUU e Irán.

■ ■ **Sudán:** A lo largo de 2014 se han ido produciendo diversos pasos de cara a configurar un diálogo nacional entre los diferentes actores sociales, políticos y militares que afronte de forma global los principales problemas y conflictos internos que afectan al país, lo que puede suponer una de las principales oportunidades de los últimos años para construir la paz en el complejo panorama sudanés.

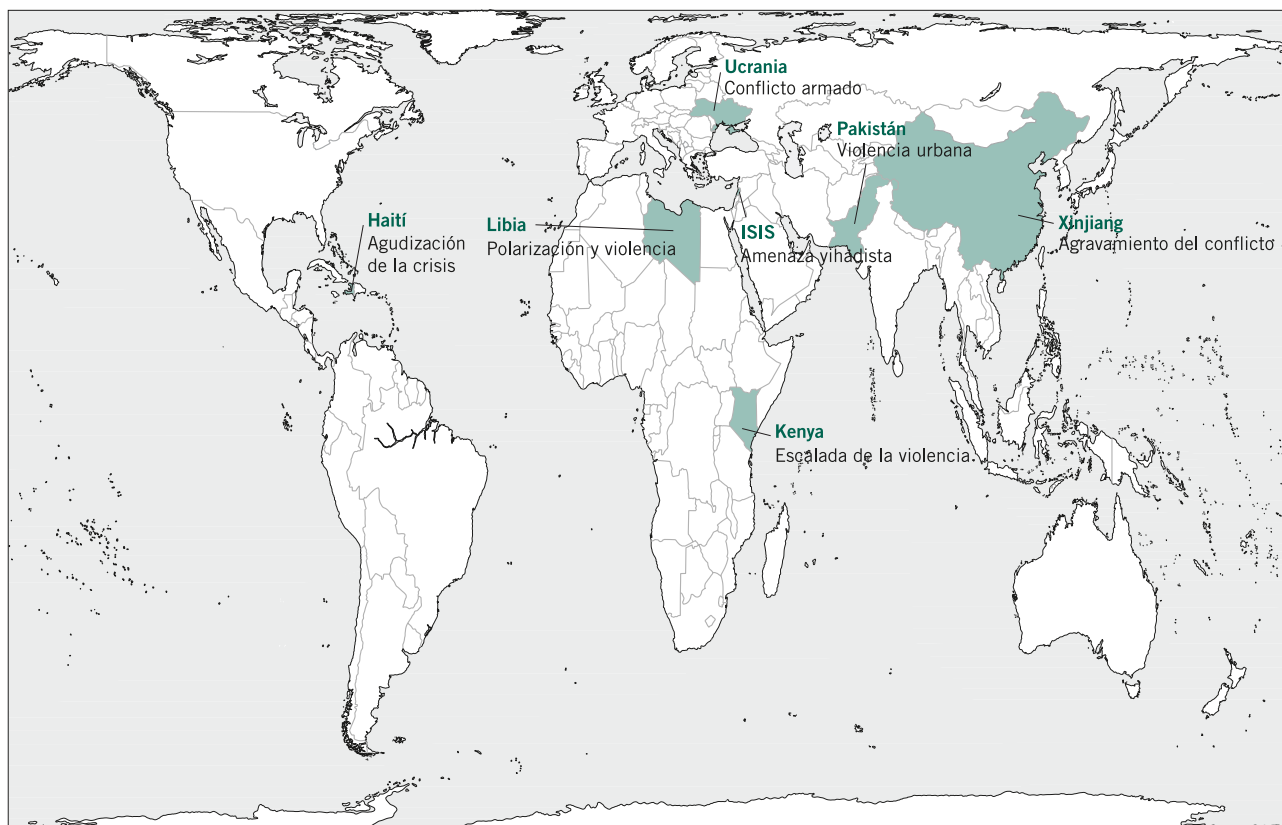
■ ■ **Violencia Post-2015:** En los últimos años se ha ido fraguando un consenso sobre la necesidad de incluir la reducción de la violencia armada en la nueva agenda de desarrollo que sustituirá a los Objetivos de Desarrollo del

Milenio y que los Estados empezarán a discutir en 2015. Ello supone una oportunidad histórica por cuanto sitúa esta cuestión en el centro del debate de la comunidad internacional y obliga a los Estados a movilizar recursos y adoptar medidas concretas y cuantificables.

■ ■ **Menores soldados:** La actual confluencia de esfuerzos en múltiples niveles para prevenir y reducir el reclutamiento y uso de niños y niñas soldados a través de mecanismos concertados, como nuevos planes de acción con gobiernos y grupos armados de oposición, e iniciativas globales de concienciación, entre otros elementos, podría suponer avances en 2015 y años sucesivos, a pesar de los numerosos obstáculos.

■ ■ **Agenda de Género:** La revisión durante el año 2015 de la Plataforma de Acción de Beijing, la resolución 1325 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio puede representar una oportunidad para avanzar hacia un compromiso más firme y sustantivo con un desarrollo sostenible genuino en el que la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y la construcción de la paz sean elementos decisivos.

# Escenarios de riesgo para 2015



■ ■ **ISIS:** El grupo yihadista es identificado como una de las principales amenazas a la estabilidad en Oriente Medio, tras un acelerado ascenso en 2014 con gravísimas consecuencias para la población civil, poniendo en entredicho la integridad territorial de Iraq y Siria. ISIS está obligando a potencias regionales e internacionales a nuevos cálculos estratégicos, con dilemas sobre cómo abordar un fenómeno complejo que trasciende los retos en el ámbito militar.

■ ■ **Libia:** Tras la caída de Muammar Gaddafi, la situación en el país es de severa polarización, con la configuración de dos gobiernos paralelos, una intensificación de los choques entre actores armados de diverso signo con un grave impacto en la población civil y la influencia de rivalidades regionales. Además, la dificultad para promover el diálogo sugiere que el país continuará siendo un foco de inestabilidad en 2015.

■ ■ **Xinjiang:** En los últimos años, y en 2014 particularmente, se ha registrado un incremento sin precedentes de la violencia en Xinjiang, que ya se ha convertido en la principal amenaza a la seguridad nacional y la estabilidad política y económica de China. La situación puede agudizarse en el futuro por la militarización del conflicto que está llevando a cabo Beijing y por el incremento de la capacidad bélica de las organizaciones armadas uigures.

■ ■ **Pakistán:** Las capitales de provincia, sobre todo Peshawar, Quetta y Karachi, están siendo gravemente afectadas por la violencia y corren el riesgo de convertirse en el escenario ur-

bano de atentados cada vez más graves y mortales, así como de una mayor militarización, con graves consecuencias para la población civil.

■ ■ **Ucrania:** El fortalecimiento de los grupos armados durante 2014, el antagonismo de las partes, la ambivalencia relativa a la implementación de los acuerdos logrados, el apoyo de Rusia a la insurgencia y la grave crisis internacional entre Rusia y Occidente, entre otros factores, apuntan a escenarios preocupantes para 2015, de continuación de la violencia armada o incluso un agravamiento y extensión de la disputa y sus frentes de batalla.

■ ■ **Haití:** Las protestas y la crisis política e institucional que afectó a Haití en 2014 podrían agudizarse a principios de 2015, ya que el 12 de enero vence el mandato del Parlamento bicameral y ello abre la puerta a que Martelly gobierne por decreto. Ante tal escenario, la oposición ha anunciado su intención de convocar protestas masivas y continuadas, y la comunidad internacional ha expresado su temor a estallidos de violencia.

■ ■ **Kenya:** La operación militar de Kenya en Somalia iniciada en 2011 para frenar la amenaza del grupo islamista somalí al-Shabaab y evitar la expansión de sus actividades ha comportado un incremento de los ataques de al-Shabaab y de grupos afines en Kenya, una controvertida política antiterrorista gubernamental y el exacerbamiento de tensiones intercomunitarias, lo que podría tener consecuencias más graves en un futuro cercano.

# Oportunidades de paz para 2015

---

Negociación sobre el dossier nuclear iraní: una renovada apuesta por el diálogo	07
El diálogo nacional sudanés, la penúltima esperanza de paz en Sudán	10
La inclusión de la reducción de la violencia armada en la Agenda Post-2015	13
La confluencia de esfuerzos globales contra el reclutamiento de menores	16
Integrando paz y desarrollo: avances en la agenda internacional para la igualdad de género	18

---

## Negociación sobre el dossier nuclear iraní: una renovada apuesta por el diálogo

A finales de 2013, Irán y el grupo de potencias internacionales conocido como G5+1<sup>1</sup> (EEUU, China, Rusia, Reino Unido, Francia y Alemania) alcanzaron un acuerdo sin precedentes para activar negociaciones sobre el programa nuclear de la república islámica. El llamado Plan de Acción Conjunto (JPA, por sus siglas en inglés) despertó expectativas sobre las posibilidades de desbloquear un asunto espinoso que ha estado durante años en la agenda internacional a través de un acuerdo histórico que contribuyera a la normalización de las relaciones de Irán con Occidente, en especial con EEUU. Los términos del plan preveían que las partes alcanzaran un acuerdo, como máximo, en un año, pero no fue así. El día en que se vencía el plazo autoimpuesto, el 24 de noviembre de 2014, Irán y los países del G5+1 tuvieron que admitir que aún mantenían importantes diferencias. Sin embargo, al mismo tiempo los negociadores subrayaron que también se habían hecho progresos significativos, por lo que valía la pena continuar comprometidos con el diálogo. Se acordó así una extensión de las negociaciones por un período de siete meses, que constará de dos fases. Las partes tienen hasta el 1 de marzo de 2015 para aproximar posiciones y definir un acuerdo político, y hasta el 1 de julio para conseguir un acuerdo integral, incluyendo un plan de implementación. Este acuerdo podría tener importantes repercusiones no sólo en lo referente al régimen de no proliferación nuclear, sino también a nivel de política internacional y regional, y en las relaciones entre EEUU e Irán. En este lapso de tiempo, en todo caso, es probable también que se tengan que sortear tantos o más obstáculos que los registrados en el primer año de negociaciones.

El diálogo formal sobre la cuestión nuclear iraní se inició a principios de 2014. En la primera fase de los contactos se mantuvieron algunas de las dinámicas propias de negociaciones pasadas, caracterizadas por las aproximaciones maximalistas, los intercambios de acusaciones y por las percepciones erróneas sobre las debilidades del rival y el peso de las narrativas y presiones domésticas. Pese a ello, los representantes de Irán y del G5+1 consiguieron avanzar y acercar posturas en cuestiones técnicas, en medio de una sucesión de reuniones diplomáticas multilaterales y de gestiones bilaterales más discretas (y más efectivas, según algunos analistas) entre Irán y EEUU, en ciudades como Viena, Ginebra y Muscat (Omán). A medida que se acercaba la fecha límite de noviembre, se hizo evidente que los principales puntos de desencuentro se centraban en dos temas. En primer lugar, el tamaño y alcance del programa de enriquecimiento de uranio de Irán –las capacidades que podría mantener y las que debería dismantelar en el marco de un acuerdo– y, en segundo lugar, la secuencia para el levantamiento de sanciones que afectan al régimen de Teherán –a cambio del acuerdo y sus concesiones, Irán desea una remoción total y rápida de las sanciones, mientras que países

del G5+1 proponen una suspensión y, luego, eliminación por fases, dependiendo de la implementación del acuerdo. Si bien los debates –de los cuales han trascendido sólo algunos detalles– han girado en torno a diversos aspectos técnicos, la base de la discusión (y de la solución) es política. Para Irán el tema nuclear es una cuestión de dignidad nacional, que lleva implícito no aceptar los dictados de Occidente. En su calidad de firmante del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), Teherán insiste en su derecho a desarrollar actividades atómicas con fines pacíficos y ofrece transparencia (inspecciones, acceso a instalaciones) a cambio de mantener aspectos de su plan nuclear y programas de investigación. El G5+1, sobre todo los países occidentales, desean limitar al máximo las capacidades de Irán para evitar cualquier posibilidad de que el programa nuclear iraní adquiriera una dimensión militar.

El hecho de no llegar a un acuerdo en el plazo establecido generó cierta decepción, pero también una serie de valoraciones positivas sobre los progresos alcanzados, los aprendizajes adquiridos tras un año de diálogo y las perspectivas de un acuerdo en los meses de negociaciones que se avecinan. Las partes destacaron que se consiguieron avances en temas que inicialmente parecían intratables y que se profundizó en el conocimiento de la contraparte, sus constricciones internas y sus márgenes de maniobra. Las negociaciones sobre la cuestión nuclear iraní también han permitido el establecimiento de un canal de comunicación inédito entre altos representantes de Washington y Teherán, pese a su histórica animadversión. Si en 2013 esta aproximación se escenificó públicamente en la conversación telefónica entre el presidente estadounidense Barack Obama y el recién electo mandatario iraní, Hassan Rouhani, a lo largo de 2014 se materializó en diversas reuniones entre John Kerry y el ministro de Exteriores iraní, Javad Zarif, –algunas a solas y otras con la presencia de la entonces jefa de la diplomacia europea Catherine Ashton– y en contactos fluidos por vía telefónica entre integrantes de las delegaciones negociadoras. Ashton también protagonizó un viaje a Teherán, en la primera visita de un alto diplomático de la UE a Irán en seis años.

Cabe destacar que la vía del diálogo diplomático sobre el dossier nuclear iraní se mantuvo a pesar de las múltiples contingencias que podrían haber entorpecido su desarrollo, como por ejemplo las tensiones entre Rusia y Occidente a raíz de la crisis en Ucrania o las elecciones legislativas de noviembre en EEUU, que supusieron un significativo retroceso del Partido Demócrata de Obama (y que motivaron cierto escepticismo en la delegación iraní sobre las ofertas que estaba en condiciones de plantear Washington). Analistas especializados también subrayaron que las negociaciones para regular temas tan complejos suelen durar más de un año.<sup>2</sup>

01. Este grupo de países, que corresponde a los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU más Alemania, también es conocido como EU3+3.

02. International Crisis Group, *Iran Nuclear Talks: The Fog Recedes*, Middle East Briefing no.43, 10 de diciembre de 2014, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/iran/b043-iran-nuclear-talks-the-fog-recedes.aspx>.

Así, la extensión de las negociaciones ha sido percibida como una señal de confianza en que el diálogo continúa siendo una vía creíble. Mientras tanto, además, continúa aplicándose el pacto que permitió el inicio de las conversaciones y que reporta beneficios a ambas partes. Para el G5+1 supone que Teherán congela sus actividades nucleares –la AIEA ha certificado que Irán ha cumplido con los compromisos asumidos a este respecto–; mientras que para la república islámica implica un levantamiento parcial de las sanciones que le ha permitido un cierto respiro en términos económicos.

En el actual escenario diversos factores podrían favorecer la consecución de un acuerdo y actuar como un aliciente. De momento, tanto en EEUU como en Irán hay liderazgos comprometidos en la búsqueda de una salida negociada. Obama ha apostado un importante capital político en su aproximación al enemigo tradicional de EEUU. Tras la derrota en los comicios de noviembre, el mandatario escribió una carta –la cuarta– al Ayatollah Alí Khamenei instándole a no desaprovechar la oportunidad de alcanzar un acuerdo. Obama tiene un tiempo limitado (su mandato se acaba en 2016) para intentar consolidar un pacto que se convertiría en el sello distintivo de su legado en política exterior, un ámbito en el que no cuenta con muchos logros (al cierre de este informe no se conocían las informaciones sobre la normalización de relaciones entre Cuba y EEUU). Rouhani (ex negociador nuclear entre 2003 y 2005), por su parte, ha focalizado sus esfuerzos en el dossier nuclear, consciente de que la recuperación de la economía –uno de los principales desafíos que enfrenta Irán– requiere de un acuerdo que derive en el levantamiento de sanciones. Varios estudios de opinión pública revelan que la apuesta de Rouhani por la negociación cuenta con el respaldo de la mayoría de la población iraní, abierta a aceptar algunas concesiones y a la adopción de medidas que permitan normalizar la relación con EEUU.<sup>3</sup> En este sentido, algunos analistas han destacado que la esperanza de cambio que representa Rouhani y su apuesta por el pacto nuclear sintoniza con una necesidad de renovación del régimen, en un contexto en que más de dos tercios de la población ha nacido después de la revolución islámica de 1979.

Adicionalmente, la evolución de los conflictos en Oriente Medio y en particular el ascenso del grupo armado radical sunní Estado Islámico (ISIS) han evidenciado una inusual confluencia de intereses entre EEUU e Irán. Pese a sus divergencias en otros ámbitos, como la guerra en Siria –Irán se ha mantenido firme en su apoyo al régimen de Bashar al-Assad–, Teherán y Washington se han convertido en la práctica en aliados contra la lucha contra ISIS, identificado

como un enemigo común. Altos dirigentes de ambos países han abordado el tema, y Obama lo habría insinuado en la carta a Khamenei. Un eventual acuerdo que desactive la disputa atómica puede favorecer o abrir vías para el entendimiento en otras áreas entre Teherán y Occidente, en el entendido de que Irán es una potencia regional ineludible en el actual contexto, con especial capacidad para incidir en la marcha del conflicto sirio y en Iraq. A Europa no sólo le interesa propiciar vías para la estabilización de Oriente Medio, sino que también podría estar interesada en el levantamiento de sanciones a Irán con miras a diversificar sus fuentes de suministro energético en un escenario de tensiones con Rusia. Moscú, en tanto, podría utilizar sus relaciones y acuerdos con Irán como una baza en su disputa contra Occidente, consciente de que puede desafiar las sanciones y de que tiene una gran influencia en ámbitos que podrían facilitar una solución a la cuestión nuclear. Aunque el reciente convenio entre Rusia y Teherán para proveer reactores a la planta de Buser fue valorado por algunos observadores como una prueba en este sentido, otros han subrayado que el pacto se enmarca dentro de la lógica que intenta promover el G5+1 en el marco de las negociaciones, al reducir las necesidades de Irán de producir combustible nuclear en su territorio.<sup>4</sup>

***Teherán y las  
potencias del G5+1  
tienen hasta el 1  
de marzo de 2015  
para aproximar  
posiciones y definir  
un acuerdo político,  
y hasta el 1 de julio  
para conseguir un  
acuerdo integral sobre  
el programa nuclear  
iraní***

Pese a la existencia de algunas señales esperanzadoras, es evidente que las negociaciones y las posibilidades de un acuerdo sobre el programa nuclear iraní también se ven amenazadas por diversos factores. La extensión del diálogo lo expone a la influencia de sectores de línea dura de ambos bandos que desde un principio han expresado su escepticismo –si no su abierto rechazo– y que estarán dispuestos a boicotear las conversaciones. Del lado iraní, sectores poderosos –entre ellos altos miembros de la Guardia Republicana– han planteado abiertamente sus cuestionamientos, aunque rebajaron el tono de las críticas tras un llamamiento del Ayatollah Khamenei. El líder supremo iraní, quien tiene en su poder la decisión final en materia de política nuclear, ha pedido dar una oportunidad a las negociaciones, pero al mismo tiempo ha adoptado una actitud cauta y recelosa respecto a las intenciones de EEUU y sus aliados occidentales.

En EEUU, el triunfo republicano en las pasadas elecciones –el partido opositor amplió su mayoría en la Cámara de Representantes y en enero (y por primera vez desde 2007) pasará a controlar el Senado– no sólo dificultará el margen de maniobra de Obama, sino que también podría facilitar la promoción de sanciones unilaterales contra Irán. Esta opción contravendría los acuerdos que permitieron el inicio de las negociaciones, debilitaría al liderazgo iraní que ha impulsado

03. Ebrahim Mohseni, Nancy Gallagher y Clay Ramsay, *Iranian Attitudes on Nuclear Negotiations: A Public Opinion Study*, Center for Security Studies at Maryland, septiembre de 2014, [http://worldpublicopinion.org/pipa/articles/2014/iranian\\_attitudes\\_on\\_nuclear\\_negotiations\\_final\\_091614.pdf](http://worldpublicopinion.org/pipa/articles/2014/iranian_attitudes_on_nuclear_negotiations_final_091614.pdf).

04. Ellie Geranmayeh, *Prospects for the Iranian Nuclear Talks*, European Council on Foreign Relations, 13 de noviembre de 2014, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_prospects\\_for\\_the\\_iranian\\_nuclear\\_talks349](http://www.ecfr.eu/article/commentary_prospects_for_the_iranian_nuclear_talks349).



el diálogo, podría desembocar en una reanudación de las actividades nucleares iraníes hasta ahora suspendidas, y podría generar divisiones en el seno del G5+1. Por esta razón, diversos analistas han advertido sobre el costo estratégico de una medida de este tipo, ya que EEUU podría ser responsabilizado –incluso por algunos de sus socios– de activar una escalada y de aumentar las posibilidades de una confrontación violenta.<sup>5</sup> Sondeos también indican que la población estadounidense respalda la vía del compromiso diplomático y la negociación para abordar la cuestión nuclear, por encima de otras alternativas.

El Gobierno israelí, en tanto, se ha mostrado desde un principio férreamente opuesto a las negociaciones. No es posible descartar que el Ejecutivo israelí pueda optar en algún momento por atacar directamente las instalaciones nucleares iraníes (Teherán aseguró en agosto que había derribado un avión no tripulado israelí que sobrevolaba el complejo nuclear de Natanz). Israel ya adoptó esta política en el pasado en Iraq, al atacar el reactor nuclear de Osirak en 1981, y en Siria en 2007, con el fin de garantizar su posición como única potencia atómica de la región. Israel – que a diferencia de Irán no es suscriptor del TNP– mantiene una política de “ambigüedad” nuclear, sin reconocer ni desmentir la posesión de este tipo de arsenales. La posición del Gobierno israelí puede verse influida por el contexto electoral –en marzo próximo se celebrarán elecciones a la Knesset–, pero en términos generales las políticas que ha

impulsado el Ejecutivo de Netanyahu han llevado a Israel a una situación de aislamiento internacional que limita su capacidad de movilización en contra de Irán. Paralelamente, hay que tener en cuenta que la evolución de los conflictos en Iraq y en Siria puede tener repercusiones en el diálogo nuclear, aunque durante el primer año las partes negociadoras consiguieron mantener las conversaciones a salvo, pese a la convulsión regional.

Los meses que vienen confirmarán si se impone la lógica de la cooperación y búsqueda de consensos por encima de la confrontación. Lo que es seguro es que cualquier acuerdo requerirá flexibilidad y que ambos bandos hagan concesiones difíciles, con costes políticos de cara a sus respectivas audiencias domésticas. Un pacto, por tanto, requerirá que se haga pedagogía sobre sus ventajas, poniendo énfasis en los riesgos que entrañan los escenarios alternativos a una salida negociada. Un resultado positivo puede reforzar el régimen de no proliferación de armas atómicas en una zona especialmente convulsa, conducir al fin de una disputa que ha afectado durante décadas las relaciones internacionales de Irán, facilitar cierta normalización en las relaciones entre Washington y Teherán, y crear un escenario que puede facilitar la colaboración de potencias regionales e internacionales en los esfuerzos para la estabilización de Oriente Medio. El margen de tiempo es limitado. Irán y el G5+1 tienen el primer semestre de 2015 para aprovechar –o dejar escapar– esta oportunidad de paz.

---

05. ICG, op.cit y George Perkovich, *Iran Talks Extended, Again*, Q&A, Carnegie Endowment for International Peace, 25 de noviembre de 2014, <http://carnegieendowment.org/2014/11/25/iran-nuclear-talks-extended-again>.

## El diálogo nacional sudanés, la penúltima esperanza de paz en Sudán

La historia de Sudán se ha visto marcada por un clima de violencia e inestabilidad cuasi permanente. Las marginadas periferias del país se han enfrentado en los últimos 50 años a un Estado depredador y clientelar en un intento de transformar la desigualdad y la exclusión que ha caracterizado a este país desde su independencia. La construcción de este Estado, basada en la asimilación cultural árabe de la periferia no árabe mediante la represión y la violencia para asegurar su posición dominante a través de la extracción de recursos de las regiones marginadas, ha proporcionado las condiciones estructurales y las causas políticas y económicas para el surgimiento de diferentes insurgencias. Tres años después de haber perdido una cuarta parte de su población y territorio como consecuencia de la secesión de Sudán del Sur en 2011 tras una guerra de más de 20 años, Sudán permanece sumido en la violencia al no haber afrontado las causas profundas de esta inestabilidad. Existe desde hace varios años un consenso creciente, según destacan diversos análisis, según el cual la resolución de los diferentes conflictos internos que afronta el país –desde Darfur, durante más de una década, a Kordofán Sur y Nilo Azul, además de la presión de la oposición política y los diferentes intentos de golpe de Estado protagonizados por sectores del Ejército– pasa por un enfoque global, en lugar de las aproximaciones individualizadas que ha realizado el Gobierno de Omar al-Bashir en un intento de perpetuarse en el poder, que han fracasado. Ya sea por presiones internas, internacionales (sobre todo de EEUU y la UE), por un cálculo político o por el convencimiento de que es el único camino para salir del laberinto sudanés, el 27 de enero de 2014 el presidente Omar al-Bashir hizo un llamamiento a los partidos políticos y a la insurgencia a comprometerse en un proceso de diálogo nacional para construir la paz en el país y discutir una posible reforma constitucional, lo que puede significar, según diversos analistas, una de las principales oportunidades de los últimos años para construir la paz en el país. La comunidad internacional y la oposición política interna celebraron la propuesta, que fue acogida con cautela por la insurgencia. Los puntos principales de su llamamiento eran la unidad nacional y la paz, la economía, las libertades y derechos básicos, la identidad nacional, y la gobernabilidad y la reforma constitucional.

El Diálogo Nacional es una iniciativa que está coordinada a nivel técnico por un comité encargado de organizar el proceso, conocido como el Comité 7+7, que recibe su nombre del número de miembros que lo componen, siete procedentes del partido gubernamental National Congress Party (NCP)

y los otros siete procedentes de partidos opositores. No obstante, esta iniciativa ha mostrado un alto grado de fragilidad desde su inicio. En primer lugar, cabe destacar los numerosos retrasos acumulados por el proceso y el hecho de que los acontecimientos sobre el terreno no acompañen las declaraciones y buenas intenciones del presidente del país.<sup>6</sup> Las presiones a los medios de comunicación, las restricciones de libertades a los partidos políticos y la persistencia de las guerras en Darfur y en Kordofán Sur y Nilo Azul son muestra de ello. El asesor político presidencial y miembro de la junta directiva del NCP, Qutbi al-Mahdi, anunció a mediados de año que el diálogo incluiría organizaciones de la sociedad civil, grupos de mujeres, estudiantes, trabajadores, así como personalidades nacionales, pero hasta el momento no se ha hecho pública ninguna iniciativa de cara a concretar una participación inclusiva en el diálogo nacional.

No obstante, aunque en un primer momento la coalición opositora National Consensus Forces (NCF), que agrupa a los principales partidos opositores, manifestara que no participaría en el diálogo nacional a menos que el Gobierno pusiera fin a las diferentes guerras que afectan al país y creara un ambiente favorable a la celebración del diálogo, posteriormente dos de sus principales partidos se han mostrado partidarios de participar, el Popular Congress Party (PCP) y el National Umma Party (NUP). El PCP, liderado por el histórico líder Hassan al-Turabi, manifestó su voluntad de participar en la iniciativa, lo que dividió el bloque opositor. La iniciativa estuvo estancada durante varios meses, sobre todo tras la detención el 17 de mayo de otro líder opositor, Sadiq al-Mahdi, del NUP, también miembro de NCF. Esta detención provocó que su partido anunciara la suspensión de los contactos para participar en el diálogo. El arresto de al-Mahdi se produjo por haber realizado duras críticas contra la unidad gubernamental Rapid Support Forces (RSF) por crímenes y atrocidades cometidos en las zonas de conflicto. No obstante, un mes después fue liberado, por el impacto negativo para el proceso que suponía la detención del líder opositor y también porque el comité central del NUP, para recuperar el clima de confianza roto, manifestó su apoyo a las Fuerzas Armadas sudanesas y afirmó que las declaraciones de al-Mahdi con relación a las RSF podían derivarse de informaciones que “a lo mejor no eran totalmente ciertas”.<sup>7</sup> A pesar de los reveses y tras meses de estancamiento, el Comité 7+7 hizo pública la hoja de ruta del Diálogo Nacional el 8 de agosto, estableciendo que el diálogo se iniciaría en septiembre y que tendría una duración de tres meses, calendario que no se ha respetado, ya que el Diálogo todavía no se ha iniciado.

***El diálogo nacional puede significar una de las principales oportunidades de los últimos años para construir la paz en el país***

06. Algunos analistas manifestaron su escepticismo ante los nulos avances del proceso, que calificaron de “monólogo” del partido gubernamental. Véase Copnall, James, “Sudan: is the National Dialogue really dead? (And did it ever really exist anyway?)”, *African Arguments*, 25 de junio de 2014.

07. Sudan Tribune, “Sudan’s NUP to set new conditions on participation in national dialogue”, 18 de junio de 2014.

A pesar de todo, la insurgencia y la oposición política han manifestado su voluntad de hacer avanzar el proceso. El diálogo recibió un importante impulso en agosto, cuando el NUP y la coalición armada opositora Sudan Revolutionary Front (SRF)<sup>8</sup> firmaron la Declaración de París.<sup>9</sup> Por esta Declaración el SRF se comprometía a llevar a cabo un alto el fuego unilateral de dos meses, a hacer los esfuerzos necesarios para poner fin a la guerra y a iniciar un diálogo con todas las fuerzas políticas que condujera a la formación de un gobierno de transición y a una profundización de la democracia. El líder del SRF, Malik Agar, señaló que ambas fuerzas habían acordado unificar las fuerzas políticas y trabajar por un diálogo amplio, que preservara la unidad del país (en referencia a la separación de Sudán del Sur). También acordaron boicotear las elecciones generales de abril de 2015 a menos que fueran organizadas por un gobierno de transición e inclusivo. El resto de partidos celebraron dicha declaración. Al-Bashir afirmó que el diálogo nacional solo necesitaba tres meses para llevarse a cabo, por lo que había anunciado que no pospondría las elecciones de 2015 –ya que según él se crearía un vacío constitucional– ni establecería un gobierno de transición, y que el diálogo se iniciaría el 25 de noviembre. La Declaración de París, que fue auspiciada por la African Union High Level Implementation Panel (AUHIP) el 4 de septiembre, facilitó que el SRF, el NUP y el Comité 7+7 firmaran una declaración en Addis Abeba sobre su participación en el diálogo bajo la facilitación de la AUHIP, poniendo fin a meses de estancamiento del proceso. Aunque la Declaración de París fue rechazada por Bashir, éste celebró la firma del acuerdo de Addis Abeba entre los mismos grupos que participaron en París y el Comité 7+7.<sup>10</sup> Los miembros de la Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega)<sup>11</sup> celebraron estos esfuerzos y respaldaron a la UA en sus iniciativas y posicionamientos.

El 2 de noviembre se celebró la primera reunión de la Asamblea General para la preparación del Diálogo Nacional, presidida por Omar al-Bashir. Alrededor de 100 actores y miembros de partidos políticos participaron en la asamblea, en la que se aprobó el informe del Comité 7+7 (la hoja de ruta del diálogo), el acuerdo de Addis Abeba del 4 de septiembre y se preveía que también se acordara un calendario para el Diálogo Nacional. Otros importantes partidos, como el Reform Now

Movement (RNM) liderado por Ghazi Salah al-Din Attabani, también participaron en la reunión. Diferentes subcomités preparatorios del diálogo nacional se pusieron en marcha para celebrar contactos y recabar ideas.

En paralelo, a pesar de que durante el mes de noviembre se dio un importante impulso a los procesos de paz de Darfur y de Kordofán Sur y Nilo Azul, celebrándose reuniones paralelas en Addis Abeba, no se alcanzó ningún acuerdo, por la negativa de Bashir a realizar una aproximación global para resolver los conflictos en el país, tal y como le piden los grupos armados. A pesar de todo, Bashir reiteró su llamamiento a que los grupos armados se unieran al proceso del diálogo. Hasta el momento, el Gobierno había mantenido separadas las negociaciones de las Dos Áreas (como se conoce el proceso de paz de Kordofán Sur y Nilo Azul) de la negociación de Darfur y del diálogo nacional que promueve el propio Gobierno, mientras que el SPLM-N quería incluir en las conversaciones aspectos del diálogo nacional (la Declaración de París) y también hacer converger el proceso de paz de Darfur hacia un proceso de paz unificado que coordine las dos vías de negociación y culmine con el diálogo.

Aunque el Diálogo Nacional avance lentamente y aunque no se haya alcanzado ningún acuerdo en Darfur o en las Dos Áreas que dé paso a la participación de los actores armados en el Diálogo Nacional, el hecho de que la AUHIP haga converger estos procesos<sup>12</sup> y se coordinen con la intención de que culminen en el Diálogo Nacional significa que la UA entiende que es imprescindible una aproximación global y pretende que las negociaciones se dirijan hacia esa dirección, aunque Bashir se niegue a aceptar la confluencia de la agenda del Diálogo Nacional y la resolución de los conflictos en Sudán.<sup>13</sup> La AUHIP liderada por Thabo Mbeki promueve esta aproximación, ya que ha instado al Comité 7+7 a que persuada a los grupos armados para que se unan al diálogo nacional, y ha instado a todas las iniciativas de mediación a que converjan en esta misma dirección hacia el Diálogo Nacional.<sup>14</sup> El presidente chadiano, Idriss Déby, también ha estado animando a sus antiguos aliados, los grupos armados de Darfur, para que se impliquen en el proceso, así como el Gobierno alemán y la Fundación Berghoff, con la celebración de un seminario en Berlín en octubre, tras el que el SRF

08. Favorables a una aproximación global al conflicto sudanés, en noviembre de 2011 se creó una coalición opositora, la SRF, que agrupa al SLA-AW, SLA-MM y JEM, los tres principales grupos armados de Darfur que todavía no han firmado el acuerdo DDPD, y el SPLM-N, presente en Kordofán del Sur y Nilo Azul. Ver McCutchen, Andrew, *The Sudan Revolutionary Front: Its Formation and Development*, Small arms Survey, Octubre de 2014.

09. Ver Agreement on the National dialogue and Constitutional Process, 4 de septiembre de 2014, Addis Abeba, <https://radiotamazuj.org/sites/default/files/Agreement%20on%20the%20National%20Dialogue%20and%20Constitutional%20Process%20-%20Paris%20Declaration%20Group.pdf>

10. Sudan Tribune, “Bashir reiterates rejection of Paris Declaration, but welcomes Addis Ababa deal”, 2 de noviembre de 2014.

11. EEUU, Reino Unido y Noruega forman la conocida como Sudan Troika, grupo de Gobiernos que apoyaron las negociaciones de paz entre Sudán y Sudán del Sur que condujeron al Acuerdo Global de Paz (Comprehensive Peace Agreement, CPA) de 2005.

12. African Union Press Release, “The African Union Welcomes the Outcomes of the Visit of the AU High-Level Implementation Panel to Sudan”, 7 de noviembre de 2014.

13. El 3 de diciembre se firma en Addis Abeba la “Sudan Call” entre el líder de la coalición NCF, Farouk Abu Issa, el vicepresidente de la coalición armada SRF, Minni Minawi, el líder del NUP, al-Sadiq al Mahdi, y el jefe de la Alianza de las Organizaciones de la Sociedad Civil Sudanesa, Amin Maki Madani. Este acuerdo es un llamamiento al fin de la guerra, al desmantelamiento del Estado de partido único, a la firma de un acuerdo global y a una transición democrática en el país. Bashir ha condenado las alianzas de la oposición política con la insurgencia, reafirmando que los conflictos no serán negociados en un único foro, tal y como plantean las insurgencias. Véase Sudan Tribune, “Sudan’s Bashir vows to quash rebellion by the end of the year”, Sudan Tribune, 13 de diciembre de 2014.

14. African Union, “Communiqué of the 456th Meeting of the Peace and Security Council”, 12 de septiembre de 2014.

anunció planes para formar una alianza estratégica con el bloque opositor NCF y otros partidos opositores. Existe una voluntad clara a nivel internacional de respaldar el proceso, tal y como ha puesto de manifiesto la UE en numerosas ocasiones, que ha anunciado la promesa de cancelación de la deuda externa sudanesa si el proceso alcanzaba los objetivos planteados. Aún en el caso de que fracasase esta

iniciativa –es decir, que se celebre un proceso de diálogo que no sea inclusivo y que no resuelva los conflictos que afecten al país– debido al lento progreso del Diálogo Nacional, la complejidad y el número de actores implicados, el acumulado de desconfianza entre las partes, y la persistencia de la violencia sobre el terreno, el inicio de un proceso de cambio ya se ha producido.

## La inclusión de la reducción de la violencia armada en la Agenda Post-2015

Durante el año 2015, los Estados iniciarán formalmente las negociaciones para definir la nueva agenda de desarrollo – conocida como Agenda Post-2015– que debe sustituir a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados en el año 2000. A pesar de que la Declaración del Milenio del año 2000 abordaba cuestiones de paz, seguridad o desarme, éstas no fueron posteriormente incluidas de manera directa o específica en los ODM. En los últimos años, a partir de varias iniciativas e informes por parte de organizaciones internacionales, Estados u ONG, se ha ido fraguando un creciente consenso sobre la necesidad de que la prevención y reducción de la violencia armada y la promoción de la seguridad se incorporen de manera explícita en la Agenda Post-2015. A pesar de todas las críticas políticas y metodológicas que se han hecho a todo el proceso de diseño y seguimiento de los ODM, la mayor parte de voces coincide en señalar que la inclusión explícita de la reducción de la violencia armada en la Agenda Post-2015 supondría una oportunidad histórica por cuanto sitúa una cuestión tan sensible como ésta en el centro del debate y de los esfuerzos de la comunidad internacional y a la vez obliga a los Estados a movilizar recursos y consensos para implementar estrategias y medidas concretas y cuantificables para la consecución de los objetivos que finalmente se acuerden.

Actualmente, se estima que cada año la violencia armada provoca la muerte de unas 740.000,<sup>15</sup> de las que sólo aproximadamente una tercera parte se puede atribuir a los conflictos armados y las enfermedades prevenibles que afectan a las personas vulnerables en zonas de guerra. Además, cada año, entre 500.000 y 750.000 personas resultan heridas en contextos que no son de conflicto armado<sup>16</sup>, y el número de personas desplazadas forzosamente se situaba a finales de 2013 en 51,2 millones (16,7 millones de personas refugiadas, 33,3 millones de personas desplazadas y 1,2 millones de solicitantes de asilo). Otros informes calculan que alrededor de 1.500 millones de personas viven en contextos de fragilidad, conflicto armado, o criminalidad organizada a gran escala.<sup>17</sup>

**Varios informes establecen una clara correlación entre niveles de violencia y niveles de desarrollo y afirman que ningún país afectado por altos niveles de violencia ha logrado alcanzar ni uno solo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Más allá del impacto directo de la violencia armada, varios informes han establecido una clara correlación entre violencia y desarrollo, así como entre violencia y numerosas variables (índices de pobreza, desigualdad de ingresos, desempleo, analfabetismo, mortalidad infantil, falta de acceso de la sanidad y la educación, etc.). Según el *Informe sobre el desarrollo mundial 2011. Conflicto, violencia y desarrollo*, del Banco Mundial,<sup>18</sup> “las personas de los países frágiles y afectados por conflictos tienen dos veces más probabilidades de sufrir desnutrición que las de otros países en desarrollo, tres veces más de no poder enviar a sus hijos a la escuela, y dos veces más de ver cómo sus hijos mueren antes de cumplir los cinco años y de carecer de agua potable. En promedio, un país que ha experimentado fuerte violencia durante el período comprendido entre 1981 y 2005 tiene una tasa de pobreza un 21% superior a la de un país sin violencia”

(WDR 2011, pg. 5). Tanto el PNUD como la Declaración de Ginebra, por ejemplo, han señalado que ningún país afectado por altos niveles de violencia ha logrado alcanzar ni uno solo de los ODM, mientras que varios informes elaborados por la Declaración de Ginebra y otros centros evidencian una clara correlación entre niveles de violencia y siete de los ocho ODM.<sup>19</sup> Según el Banco Mundial, el coste medio de una guerra equivale a 30 años de crecimiento del PIB de un país en vías de desarrollo de tamaño medio.<sup>20</sup> La violencia tiene un evidente impacto a nivel macroeconómico (disminución de los niveles de inversión y ahorro, fuga de cerebros y capitales, migraciones y desplazamiento forzoso, interrupción de

la actividad económica, daño en las infraestructuras, incremento de los precios de los productos básicos, etc.), pero también microeconómico (menor productividad, menor participación en el mercado de trabajo, por ejemplo) y afecta directamente a la capacidad del Estado de cumplir con algunos de sus principales cometidos, como la prestación de seguridad y de servicios básicos o la redistribución de la riqueza. Además, altos niveles de violencia suelen conllevar un importante desvío de recursos públicos hacia partidas que no repercuten directamente en el bienestar de la población.

15. Geneva Declaration on Armed Violence and Development, *Global Burden of Armed Violence 2011. Lethal Encounters*, <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html>.

16. Alvazzi del Frate, Anna, “A matter of survival: Non-lethal firearm violence”, en *Small Arms Survey, 2012: Moving Targets*. Cambridge University Press, pp. 79-105, [www.smallarmssurvey.org](http://www.smallarmssurvey.org)

17. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, *El New Deal para el compromiso en Estados frágiles*, 2010, <http://www.newdeal4peace.org/>; International Alert, *Crime, Violence and Conflict. Rethinking peacebuilding to meet contemporary challenges*, <http://www.international-alert.org/>.

18. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011. Conflicto, violencia y desarrollo*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4389>.

19. Geneva Declaration, *More Violence, Less Development. Examining the relationship between armed violence and MDG achievement*, 13 de septiembre de 2010, <http://www.genevadeclaration.org/measurability/armed-violence-and-development.html>; Geneva Declaration, *Armed Violence Prevention and Reduction. A Challenge for Achieving the Millennium Development Goals*, junio de 2008, <http://www.genevadeclaration.org/measurability/armed-violence-and-development.html>; Geneva Declaration, *Reducing Armed Violence, Enabling Development*, Julio de 2012, <http://www.genevadeclaration.org/advocacy/mdg-review-process.html>.

20. Banco Mundial, Op. Cit.

Ante esta situación, en los últimos 10 años se han llevado a cabo una serie de iniciativas y esfuerzos para generar consenso acerca de la inclusión de la reducción y prevención de la violencia armada en la Agenda Post-2015. Cabe destacar principalmente la aprobación por consenso de la Resolución de la Asamblea General de la ONU “Promoción del desarrollo mediante la reducción y la prevención de la violencia armada” en 2008, en la que se instaba al secretario general a explorar la opiniones de los Estados miembro sobre las interrelaciones entre violencia armada y desarrollo, así como el subsiguiente informe del Secretario General que, con el mismo título, fue hecho público en noviembre de 2009. En dicho informe se reconocía que la violencia armada es un claro impedimento para el desarrollo y para el logro de los ODM y a la vez se hacían una serie de recomendaciones, entre las cuales el diseño de objetivos, metas e indicadores para medir la reducción de la violencia armada. Cabe señalar que tanto la resolución de la Asamblea General de la ONU como el informe del secretario general, así como buena parte de las iniciativas que se desarrollaron posteriormente, surgieron inicialmente por el impulso de la llamada Declaración de Ginebra, un documento que adoptaron inicialmente 42 Estados en una cumbre ministerial organizada por el PNUD y el Gobierno suizo en junio de 2006, y que actualmente ha sido adoptada por más de 100 Estados. Dicha iniciativa logró un importante consenso entre Estados, ONG y comunidad de donantes para lograr una reducción significativa en los niveles de violencia armada de cara al 2015 y más allá. Otra iniciativa significativa fue la Conferencia sobre Violencia Armada celebrada en Ginebra bajo los auspicios del Gobierno noruego, en la que más de 60 países firmaron los denominados “Compromisos de Oslo”, en la que los países firmantes se comprometían a incluir medidas de prevención y reducción de la violencia armada en sus estrategias para lograr los ODM. También en 2010, representantes de numerosos Gobiernos se reunieron en Timor-Leste y aprobaron la Declaración de Dili, que identifica siete metas para la construcción de paz y la construcción del Estado, y esboza compromisos concretos para los gobiernos y la comunidad

de donantes.<sup>21</sup> Posteriormente, en noviembre de 2011, numerosos países y la comunidad de donantes acordaron el documento “El New Deal para el compromiso en Estados frágiles”, en el que las partes firmantes se comprometen a trabajar para la inclusión de cinco objetivos de construcción de paz y construcción de Estados en la Agenda Post-2015.<sup>22</sup>

Ya más concretamente en cuanto al proceso de reflexión sobre la definición de una agenda de desarrollo global más allá del 2015, el Secretario General de la ONU impulsó varias iniciativas para conseguir el máximo de consenso entre Estados miembros y sociedad civil.<sup>23</sup> En varios de estos trabajos preparatorios y los documentos que deben servir de base para la negociación entre Estados que se desarrollará principalmente en 2015, se abordaron de manera explícita las cuestiones de paz, seguridad y violencia armada. En primer lugar, el informe elaborado en 2012 por el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas, titulado “El futuro que queremos para todos”,<sup>24</sup> identificó el eje de “paz y seguridad” como una de las cuatro dimensiones interdependientes sobre las que se debería articular toda la agenda de desarrollo más allá del 2015. En segundo lugar, el informe elaborado en 2013 por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes y titulado “Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible” señalaban que la nueva agenda universal de desarrollo debería impulsar cinco grandes cambios, uno de los cuales era “construir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos” y recordaba que “el derecho a vivir en paz es el derecho humano más fundamental y la base esencial para crear sociedades pacíficas y prósperas”. Este informe a la vez hizo una propuesta de objetivo y de metas que, según algunos analistas, tiene bastantes posibilidades de ser adoptado finalmente en la Agenda Post-2015.<sup>25</sup> El tercer lugar, una de las 11 consultas globales lideradas por Naciones Unidas versó sobre “Conflicto, Violencia y Desastres en la Agenda de Desarrollo 2015”<sup>26</sup> y constató la necesidad de considerar la reducción de la violencia como una de las prioridades de la comunidad internacional más allá del 2015.

21. Estas siete metas son: a) Reforzar acuerdos, procesos y diálogos políticos inclusivos; b) Establecer y reforzar la seguridad básica; c) Lograr la resolución pacífica de conflictos y el acceso a la justicia; d) Desarrollar instituciones gubernamentales eficaces y responsables para facilitar la prestación de servicios; e) Crear las bases de un desarrollo económico inclusivo, incluyendo los medios de vida sostenibles, el empleo y la gestión eficaz de los recursos naturales; f) Desarrollar las capacidades sociales para la reconciliación y la convivencia pacífica; y g) Reforzar la estabilidad y cooperación regional.
22. Los cinco objetivos son : a) Legitimidad política - Fomentar unas bases políticas incluyentes y la resolución de conflictos; b) Seguridad - Establecer y reforzar la seguridad de las personas; c) Justicia - Combatir las injusticias e incrementar el acceso de las personas a la Justicia; d) Fundamentos económicos - Generar empleo y mejorar los medios de vida; e) Ingresos y servicios - Gestionar los ingresos y crear las capacidades necesarias para una prestación de servicios transparente y equitativa.
23. Cabe destacar el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de la ONU de Desarrollo post 2015 (creado en enero de 2012 con el objetivo de aportar análisis y conocimiento técnico y analítico al debate sobre la Agenda de Desarrollo post 2015, reúne a más de 60 entidades y agencias de la ONU y otras organizaciones internacionales); el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes; el Asesor Especial sobre la Planificación del Desarrollo después de 2015; las consultas nacionales que se han llevado a cabo en 88 países y las 11 consultas temáticas globales, así como un proceso participativo en el que cualquier persona podía opinar sobre las prioridades de desarrollo para la Agenda Post-2015.
24. Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas “El Futuro que Queremos para Todos”, junio de 2012, <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/realizing-the-future-we-want/>.
25. El objetivo sería “Garantizar sociedades estables y pacíficas”, y las metas serían: a) Reducir en x las muertes violentas por cada 100,000 y eliminar todas las formas de violencia infantil; b) Garantizar que las instituciones de justicia sean accesibles, independientes, cuenten con suficientes recursos y respeten los derechos al debido proceso; c) Poner coto a los factores de tensión externos que llevan a conflictos, incluidos los relacionados con el crimen organizado; d) Mejorar la capacidad, profesionalismo y rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad, la policía y el poder judicial.
26. El objetivo sería “Garantizar sociedades estables y pacíficas”, y las metas serían: a) Reducir en x las muertes violentas por cada 100,000 y eliminar todas las formas de violencia infantil; b) Garantizar que las instituciones de justicia sean accesibles, independientes, cuenten con suficientes recursos y respeten los derechos al debido proceso; c) Poner coto a los factores de tensión externos que llevan a conflictos, incluidos los relacionados con el crimen organizado; d) Mejorar la capacidad, profesionalismo y rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad, la policía y el poder judicial.



A pesar del consenso que genera la necesidad de incluir cuestiones relacionadas con la paz, la inseguridad, el conflicto y la violencia en la Agenda Post-2015, existen algunos retos y dilemas políticos y metodológicos en su operacionalización y concreción. En el terreno político, cabe poner de relieve la naturaleza eminentemente política de muchos de los fenómenos que dan lugar a la violencia armada y la inseguridad, por lo que numerosos Estados consideran que la gestión de estos fenómenos forma parte del núcleo fundamental de su soberanía y, por tanto, son reticentes a acordar estrategias que supongan capacidad de supervisión de la comunidad internacional. Históricamente, los Estados han sido reacios a la intervención de terceras partes en la gestión y resolución de conflictos armados, pues ello supone, a ojos del Estado, un reconocimiento político tácito a los grupos que practican la lucha armada y, sobre todo, la aceptación de que el Estado (con sus instrumentos legales, económicos y coercitivos) no es capaz de solucionar un conflicto. De hecho, en el prolongado debate que llevó al alumbramiento del concepto de “Responsabilidad de Proteger”, ya quedó en evidencia la oposición tajante de muchos Estados a aceptar cualquier tipo de injerencia exterior en la gestión de asuntos que se consideren internos. En este sentido, algunos expertos han considerado que la inclusión en la Agenda Post-2015 de cuestiones políticamente sensibles (como el conflicto armado o la fragilidad del Estado) podría socavar el consenso que puedan generar la reducción de la violencia o la lucha contra la inseguridad.

En este sentido, otro de los dilemas con el que deberán lidiar los Estados es el abordaje conjunto o no de todos los temas vinculados con “paz y seguridad”. Si bien la mayoría de expertos coinciden en señalar la idoneidad de crear un objetivo global y multidimensional que incluya metas que aborden de manera específica cada una de las facetas de la violencia y la inseguridad, lo cierto es que la naturaleza (y las estrategias de gestión) de fenómenos como el conflicto armado, el crimen organizado, la delincuencia común, la violencia intradoméstica, el desplazamiento forzado, el reclutamiento de menores o los atentados terroristas son muy dispares. Por otra parte, varios expertos también han advertido que, aunque finalmente se acuerde crear un objetivo global sobre “paz y seguridad”, la naturaleza estructural

de las causas de los conflictos armados, la violencia y la inseguridad (como mala gobernabilidad, la desigualdad o la exclusión social) aconsejan y hacen inevitable que algunas de estas causas estructurales se aborden desde metas e indicadores incluidos en otros objetivos. En cuanto al carácter universal o no del objetivo en cuestión, la mayor parte de analistas coincide en señalar que la violencia es un fenómeno que afecta a todos los países del mundo y que, consecuentemente, tanto el objetivo como las metas y los indicadores deben ser globales y compartidos, pero que los tiempos y las estrategias para lograr dichos objetivos y metas deberían tener en consideración las especificidades y capacidades de cada Estado.

***En los últimos años se ha ido fraguando un consenso sobre la necesidad de incluir la reducción de la violencia armada en la nueva agenda de desarrollo y que los Estados empezarán a discutir en 2015***

Más allá de las críticas, los dilemas, los problemas y las resistencias que puedan provocar la inclusión de la reducción de la violencia armada en la denominada Agenda Post-2015, la mayor parte de analistas coinciden en señalar que ello supone una oportunidad histórica. A pesar de que la violencia armada cada año provoca cientos de miles de víctimas directas y millones de víctimas indirectas, la gestión de cuestiones como la violencia y la inseguridad ha sido tradicionalmente considerada un asunto interno de los Estados. En este sentido, las numerosas iniciativas y publicaciones que se han lanzado

en los últimos años para lograr la inclusión de la violencia y la inseguridad en la Agenda Post-2015 no han puesto el acento en cuestionar la legitimidad y capacidad de los Estados para hacer frente a estos fenómenos, sino en vincular altos niveles de violencia a bajas capacidades para lograr tasas sostenidas de desarrollo y lograr el cumplimiento de los ODM. En este sentido, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011. Conflicto, violencia y desarrollo* (pg. 1) señalaba que “si bien gran parte del mundo ha progresado rápidamente en la lucha contra la pobreza durante los últimos 60 años, las zonas caracterizadas por los ciclos repetidos de violencia política y criminal se están rezagando claramente, su crecimiento económico corre peligro y sus indicadores humanos se han estancado.” La vinculación entre violencia y desarrollo, por tanto, podría evitar o atemperar la suspicacia de determinados Estados temerosos de ceder soberanía nacional o de facilitar nuevas formas de injerencia en sus asuntos internos y propiciar así que la comunidad internacional aborde de manera concertada la lucha contra la violencia.

## La confluencia de esfuerzos globales contra el reclutamiento de menores

El reclutamiento de menores continúa siendo un problema grave global y una práctica prevalente por parte de actores armados, gubernamentales y de oposición, en conflicto. Naciones Unidas documentó en 2013 más de 4.000 casos de reclutamiento y utilización de menores y estimaba que la cifra real era mucho mayor, y en 2014 al menos 57 actores armados en 15 países en conflicto reclutaban o utilizaban a menores soldados, según el último informe del secretario general de la ONU sobre la infancia y los conflictos armados.<sup>27</sup> Niños y niñas soldados desempeñan multitud de funciones, como el combate, mensajería, logística, cocina, transporte o esclavitud sexual. Su participación dentro de los actores armados, forzada o voluntaria, implica graves impactos en su bienestar físico y emocional, incluyendo abusos, violencia sexual y daños psicosociales a largo plazo. A su vez se producen impactos específicos de género. El derecho internacional de los derechos humanos sitúa la edad mínima de reclutamiento y participación en combate en los 18 años y el derecho internacional humanitario prohíbe el reclutamiento y utilización de menores de 15 años, estipulado como crimen de guerra por la CPI. Ante esta situación de extrema gravedad, en los últimos años se han ido incrementando los esfuerzos en diversos niveles y por diferentes actores dirigidos a combatir y prevenir el uso de niños y niñas por actores armados, dando una mayor visibilidad al problema y poniendo en marcha medidas prácticas. Así, en 2014 confluyó un cúmulo de iniciativas que da nuevo impulso a esta cuestión. Entre esos esfuerzos se encuentran, entre otros, una campaña de Naciones Unidas con respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU dirigida a gobiernos que reclutan menores; la concertación de nuevos planes de acción de Naciones Unidas con actores en conflicto; otros mecanismos *ad hoc* dirigidos a grupos armados de oposición; e iniciativas de actores regionales. Son esfuerzos que pueden generar resultados en 2015 y años sucesivos en términos de nuevas liberaciones de menores, mayor compromiso de los actores armados con la prohibición del reclutamiento, empoderamiento de los actores de la sociedad civil en ese ámbito y mayor concienciación sobre esta problemática en la agenda internacional de paz y seguridad. No obstante, los obstáculos son muchos en tanto que los menores soldados son un elemento más, significativo, en las estrategias de esos actores.

En la confluencia de esfuerzos locales e internacionales destaca la campaña mundial de las Naciones Unidas “Niños, no soldados” (“Children, not soldiers”, nombre original de la campaña en inglés, con un lenguaje más inclusivo desde una perspectiva de género), lanzada en marzo de 2014 y que aspira a poner fin al reclutamiento y el uso de menores por parte de las fuerzas de seguridad de gobiernos involucrados en conflictos armados.<sup>28</sup> La asunción de sus objetivos por parte del Consejo de Seguridad de la ONU –resolución 2134(2014)– le confiere un alcance mayor. En el plano práctico, la campaña

prevé la elaboración de hojas de ruta con ocho gobiernos que ya han firmado planes de acción con la ONU (Afganistán, Chad, Sudán del Sur, Myanmar, Somalia, RD Congo) o que se han mostrado dispuestos a ello (Yemen –que finalmente firmó un plan de acción en mayo de 2014– y Sudán). Las hojas de ruta, en concertación con los gobiernos, señalarán prioridades, retos, parámetros y plazos. Si bien existe el riesgo claro de incumplimiento, éste será a costa de no respetar un compromiso explícito y voluntario. Aún también a riesgo de un lavado de imagen de países que podrían continuar con sus políticas de vulneraciones graves de los derechos humanos en múltiples ámbitos, la campaña y los mecanismos contemplados son en sí un instrumento práctico y pragmático para avanzar con efectos concretos en un ámbito que afecta a un sector de población vulnerable, la infancia y los menores soldados, lo cual supone un progreso significativo con respecto a etapas pasadas.

Otro ámbito de esfuerzos internacionales ha sido el de los planes de acción entre la ONU y partes en conflicto, ya sean gobiernos o grupos armados de oposición, que aparecen señalados en los informes anuales del secretario general de la ONU como actores que cometen graves violaciones de los derechos de los menores. A finales de 2014 eran 23 los planes de acción firmados entre la ONU y actores en conflicto (11 correspondientes a fuerzas estatales y 12 a actores armados no estatales, correspondientes a 14 países), de los cuales nueve ya se habían dado por implementados y finalizados, por lo que los actores implicados habían sido extraídos de las listas del informe anual. El plan de acción más antiguo data de 2005 (Forces Nouvelles, de Côte d'Ivoire, ya implementado y sus protagonistas suprimidos de la lista, como el resto de actores con planes de acción en ese país). El ritmo de adopción de los planes de acción ha sido lento, pero ha ido acumulando nuevas adhesiones (ej. cuatro en 2011, tres en 2012, una renovación de uno ya existente en 2013, un plan nuevo –con Yemen– en 2014). Se trata, por tanto, de un trabajo lento y a largo plazo que ha ido dando ciertos resultados positivos (nuevas adhesiones y casos de implementación completada y salida de listas). Los planes de acción abarcan cuestiones como la emisión de ordenes de prohibición de reclutamiento; investigación y enjuiciamiento de responsables de acciones de reclutamiento; liberación de los menores identificados en los actores armados; autorización de acceso sin obstáculos a campamentos y bases militares para verificar que no hay menores en los grupos; entre muchas otras medidas, que varían en función de cada caso. Los planes de acción incluyen pasos concretos y plazos de tiempo específicos.

A los instrumentos liderados por la ONU –tanto los dirigidos a gobiernos como los que interpelan a fuerzas gubernamentales y no gubernamentales– se añaden otras iniciativas complementarias

27. Asamblea General y Consejo de Seguridad de la ONU, *Los niños y los conflictos armados. Informe del Secretario General*, A/67/845-S/2013/245, 15 de mayo de 2014, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2014/339&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/339&referer=/english/&Lang=S)

28. Para información en detalle sobre la campaña, véase <https://childrenandarmedconflict.un.org/children-not-soldiers/>.



promovidas tanto por actores de la sociedad civil como por actores regionales, encaminadas a lograr compromisos y medidas concretas y a generar una mayor conciencia y visibilidad sobre la cuestión de los menores soldados. Así, como principal ejemplo desde el ámbito de la sociedad civil, el mecanismo Deed of Commitment (Documento de Compromiso) de la ONG Geneva Call promueve el compromiso de los actores armados no gubernamentales con normas humanitarias a través de compromisos públicos y verificables. Ese instrumento se materializa en la firma de esos Documentos de Compromiso por el propio grupo armado de oposición, Geneva Call y el Gobierno de la República y Cantón de Ginebra.<sup>29</sup> Además del Documento de Compromiso de Adherencia a la Prohibición Total de las Minas Antipersona y para la Cooperación en Acción en materia de Minas y del Documento de Compromiso para la Prohibición de la Violencia Sexual en Situaciones de Conflicto Armado y para la Eliminación de la Discriminación de Género, Geneva Call promueve un tercer mecanismo, el Documento de Compromiso para la Protección de la Infancia frente a los Efectos de los Conflictos Armados. Su adopción por grupos armados incluye, entre otros aspectos, el compromiso de prohibir el uso de menores en las hostilidades, garantías de que no se reclutarán –forzosamente o no– menores en sus filas y el compromiso de liberación de los menores. Durante 2014 se firmaron documentos de compromiso sobre la protección de menores con el CNA de Myanmar; con las YPG y YPJ de las áreas kurdas de Siria y con el GPRN/NSCN del noreste de la India. Además, dos facciones palestinas, la OLP y la Coalición Nacional Palestina (“Tahaluf”), paraguas de otras organizaciones, adoptaron una declaración en que se comprometían a los más altos estándares de protección de la infancia, incluyendo la adopción de medidas para impedir que menores de 18 años participen en hostilidades. Geneva Call tenía previsto continuar el diálogo para avanzar en su implementación. Así, en relación a las posiciones de los grupos armados con respecto al reclutamiento de menores, el secretario general de la ONU destacaba el aumento en el número de declaraciones públicas y órdenes emitidas por los grupos armados para la prohibición del reclutamiento y el uso de menores.<sup>30</sup>

Asimismo, han aumentado también los esfuerzos de organismos regionales, contribuyendo a una mayor operatividad de los esfuerzos contra el reclutamiento de menores y a una mayor visibilidad del tema. El Departamento de Paz y Seguridad de la UA está trabajando conjuntamente con la Oficina del Representante Especial del Secretario General de la ONU, UNICEF y personas expertas para la elaboración de orientaciones y la incorporación de la perspectiva de protección de menores en las políticas y actividades de la UA. Asimismo, el Parlamento Europeo aprobó en marzo de 2012 una declaración que insta

a los grupos armados no estatales a comprometerse con el fin del reclutamiento de menores. Dicho llamamiento se adoptó tras debates iniciados por Geneva Call. El texto recomienda a los órganos de la Comisión Europea involucrarse con los grupos armados de oposición de manera directa o indirecta (a través de ONG especializadas o actores humanitarios) en relación a la cuestión de la protección de menores y a instarles a dichos grupos a la firma del Documento de Compromiso de Geneva Call; y les recomienda dar apoyo a las organizaciones humanitarias que se involucran con grupos armados para promover el respeto al derecho internacional humanitario.

Pese a la confluencia de esfuerzos en múltiples niveles, son muchos los obstáculos que obligan a moderar el optimismo. Entre otros aspectos a tener en cuenta, son aún muy pocos los actores armados involucrados en conflictos armados

activos y acusados de graves violaciones de los derechos de la infancia que estén participando de mecanismos para poner fin al reclutamiento (de 57 actores armados acusados de reclutar o utilizar a menores en 15 países en conflicto, incluyendo conflictos de los que no se ocupa el Consejo de Seguridad de la ONU, tan solo cinco actores habían concertado planes de acción, según estimaciones de mayo de 2014). Es decir, son mayoría aún los actores armados que continúan reclutando o utilizando menores, por cuestiones económicas, estratégicas, logísticas o militares, entre otras, tengan o no conocimiento de las obligaciones del derecho internacional humanitario al respecto. En situaciones de búsqueda de maximización de la lucha armada, los actores armados, especialmente los grupos armados de oposición, pueden ver

pocos incentivos en dejar de reclutar o utilizar menores. A ello se añaden las preocupantes pautas de violencia contra la infancia en 2014, en contextos como Siria, R. Centroafricana o Nigeria, entre muchos otros, en los que los grupos armados lejos de buscar la legitimación externa a través de un mayor respeto del derecho internacional humanitario acentúan sus violaciones de los derechos de los menores, aparentemente como estrategia de terror y maximización de recursos humanos y materiales. A pesar de las enormes dificultades y desafíos, se asiste a una evidente suma de esfuerzos en múltiples ámbitos, incluido el inmenso trabajo de numerosos actores de la sociedad civil, que dan impulso a la cuestión de lucha contra el reclutamiento y por la prevención del reclutamiento y usos de menores soldados y que podrían resultar en nuevos resultados positivos en 2015 y años sucesivos. Esa mayor visibilidad podría llevar también a un mayor peso de la cuestión de los y las niñas soldados en las agendas de los programas de DDR y de los procesos de paz. Los obstáculos son numerosos y, aún así, la confluencia de esfuerzos e iniciativas permite pensar en ciertos avances progresivos, claramente necesarios.

***Se asiste a una confluencia de esfuerzos en múltiples niveles, incluyendo organismos internacionales y sociedad civil, para lograr avances en la prevención y fin del reclutamiento y uso de niños y niñas por actores armados en los conflictos***

29. Para información en detalle sobre los Documentos de Compromiso de Geneva Call, véase <http://www.genevacall.org/how-we-work/deed-of-commitment/>.

30. Asamblea General de la ONU y Consejo de Seguridad, *Los niños y los conflictos armados. Informe del Secretario General*, 15 de mayo de 2014, A/68/878 – S/2014/339.

## Integrando paz y desarrollo: avances en la agenda internacional para la igualdad de género

El año 2015 puede ser un año decisivo para el avance en la igualdad de género a nivel internacional, por la coincidencia de diferentes acontecimientos y la posible aprobación de nuevos instrumentos internacionales que pueden hacer avanzar la agenda mundial de la equidad y representar un espaldarazo a la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, iniciada en el año 2000. En el año 2015 se cumple la fecha establecida por Naciones Unidas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Además, en ese mismo año se cumplirán 20 años de la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Beijing en el año 1995 en la que se aprobó la Plataforma de Acción de Beijing. En tercer lugar, también se cumplen 15 años desde la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Estos tres instrumentos serán objeto de revisión durante 2015. Así pues, se da una coincidencia en el tiempo que puede tener una importante trascendencia para dar un nuevo impulso a la agenda de género en un contexto internacional en el que los derechos de las mujeres se ven gravemente amenazados por diferentes factores como la crisis financiera internacional o un mayor conservadurismo por parte de numerosos gobiernos que pretenden la reforma regresiva de compromisos internacionales con la equidad ya adquiridos, en detrimento de las mujeres.<sup>31</sup>

Gracias al fuerte impulso por parte de las organizaciones de mujeres, la agenda internacional para la equidad de género ha experimentado importantes avances desde el año 1995, cuando la conferencia de Beijing supuso un punto de inflexión con la aprobación de la Plataforma de Acción de Beijing. Seguramente fue el momento más importante desde el año 1979, cuando se había aprobado la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). La plataforma marcó una serie de objetivos estratégicos encaminados a lograr el empoderamiento de las mujeres y la mejora de sus condiciones de vida en todo el mundo mediante la consecución de la igualdad de género en 12 ámbitos. Esta conferencia, que unió a decenas de miles de mujeres de todo el mundo, supuso un impulso sin precedentes para el movimiento de mujeres y un trampolín para el trabajo por la equidad de género a escala internacional. En el año 2000 Naciones Unidas, en el marco de la Cumbre del Milenio, adoptó los ODM, entre los que se incluían dos objetivos explícitamente de género: 1) promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer<sup>32</sup> y 2) mejorar la salud materna. Además, se incluyeron otros objetivos que en su desarrollo incluían cuestiones de género, como por ejemplo el de la erradicación de la pobreza

extrema y el hambre. Así pues, el impulso dado por Beijing permeó también, aunque tímidamente, la agenda para el desarrollo internacional. En paralelo, en el año 2000 la agenda por la paz y la seguridad internacional también iniciaba el proceso de integración de la perspectiva de género a través de la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, que supuso el inicio de lo que posteriormente se ha venido en llamar la agenda sobre mujeres, paz y seguridad. Por primera vez el Consejo de Seguridad de la ONU era escenario de un debate sobre el impacto de los conflictos armados en las mujeres y las niñas y el papel que las mujeres juegan en la construcción de la paz a nivel local e internacional. Tras la aprobación de la resolución 1325 se han aprobado otras seis resoluciones, desarrollando y complementando a esta primera.<sup>33</sup>

Durante 2015 se llevará a cabo un proceso de revisión de estos tres procesos destinados, en primer lugar, a evaluar la implementación de los ODM, la Plataforma de Acción de Beijing y la resolución 1325, y en segundo lugar a mejorar esta implementación, en algunos casos con la aprobación de nuevos instrumentos, como los nuevos objetivos que sustituirán a los ODM. Las organizaciones de mujeres han reclamado que esta nueva agenda para el desarrollo incluya en mayor medida la equidad de género –cuya integración en los ODM fue muy débil– y que además se produzca una mayor integración de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, argumentando que la paz y la seguridad son condiciones necesarias e imprescindibles para el desarrollo, y que éste no puede lograrse sin la igualdad de género. Para la preparación de la agenda de desarrollo post 2015 se han llevado a cabo dos procesos paralelos. Por un lado, el secretario general de la ONU convocó un panel de alto nivel de personas eminentes que llevó a cabo un informe con recomendaciones para la elaboración de la nueva agenda,<sup>34</sup> y por otra parte, durante la celebración de la Conferencia Rio+20 sobre desarrollo sostenible se acordó la creación de un grupo de trabajo abierto para definir una serie de objetivos para el desarrollo sostenible.<sup>35</sup> Como resultado de ambos procesos se han presentado dos propuestas de objetivos para la continuación del proceso iniciado en el año 2000. En paralelo, la sociedad civil ha llevado a cabo un seguimiento exhaustivo de estos procesos y ha aportado numerosas propuestas.

Como aspectos positivos, cabe destacar que en ambas propuestas oficiales se contempla la creación de un objetivo en sí mismo sobre igualdad entre los géneros, el empoderamiento de la mujer y los derechos humanos de mujeres y niñas de carácter mucho

31. Véase por ejemplo el documento *Statement Of Feminist And Women's Organisations On The Very Alarming Trends In The Negotiations Of Outcome Document Of The 57th Session Of The UN Commission On The Status Of Women*, <http://cswgl.rutgers.edu/program-areas-151/gender-based-violence/csw57/statement-on-outcome-document>.

32. Este objetivo se concretó en la siguiente meta: "Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015".

33. Ver Escola de Cultura de Pau "La agenda de mujeres, paz y seguridad durante 2013" *Género y Paz* N°1, abril de 2014. <http://escolapau.uab.cat/genero/img/ge01e.pdf>.

34. High-Level Panel of eminent persons on the Post-2015 Development Agenda, <http://www.post2015hlp.org/>.

35. Open Working Group on Sustainable Development Goals, <http://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>.

más ambicioso que el que se incluía en los ODM, puesto que éste estaba únicamente centrado en el ámbito de la educación. Las nuevas propuestas, que son diferentes pero con algunos puntos comunes, contemplan que para lograr la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas debe eliminarse la discriminación y todas las formas de violencia contra éstas, además de producirse la erradicación de prácticas dañinas como el matrimonio infantil, reconocer el derecho de las mujeres a la posesión de tierras y garantizar la participación igual y efectiva en la vida política, económica y pública. Además, se incluye el acceso universal a la salud y el respeto a los derechos sexuales y reproductivos, además de la reducción en la mortalidad materna. La propuesta de Rio+20 hace también una referencia explícita al trabajo no remunerado del cuidado y el trabajo doméstico. Así pues, se ha logrado que la dimensión de género tenga una relevancia mucho mayor de la que la tuvo anteriormente, poniéndose de manifiesto que se trata de un aspecto central y crucial para el desarrollo sostenible, que no podrá alcanzarse de manera genuina mientras persista la exclusión y discriminación de las mujeres y las niñas. A pesar de las reticencias de muchos Estados, algunas propuestas de las organizaciones de mujeres finalmente han logrado penetrar en los documentos oficiales, en consonancia con todos los compromisos internacionales que hasta el momento se han gestado para promover la equidad de género. En paralelo, también puede considerarse un avance positivo que ambos documentos contemplan como objetivo promover o garantizar sociedades pacíficas, inclusivas y estables.<sup>36</sup>

Sin embargo, desde las organizaciones de la sociedad civil y específicamente las organizaciones de mujeres, se ha apuntado también a las carencias de ambas propuestas y la necesidad de que éstas sean mucho más ambiciosas para lograr verdaderamente el desarrollo sostenible a nivel global, la plena equidad de género y el establecimiento de la paz internacional. En concreto, si bien se considera que estas propuestas representan un avance con respecto a la agenda de los ODM, también es cierto que de nuevo quedan fuera asuntos de carácter estructural que pongan en cuestión de manera sustantiva el actual modelo económico neoliberal y las políticas macroeconómicas que se hayan detrás de buena parte de las profundas desigualdades, la pobreza –incluyendo su feminización y su transferencia intergeneracional– así como de la perpetuación de algunos conflictos armados. Es decir, no se aborda el grave impacto de la crisis financiera y económica ni las nefastas consecuencias que las políticas de austeridad están teniendo sobre el bienestar de la población mundial, y en particular sobre las mujeres. Además, se pone un gran énfasis en el papel de los actores privados en la promoción al desarrollo sin que se ponga de manifiesto su responsabilidad directa en las difíciles e injustas condiciones de vida de una parte muy importante de la población mundial. Otra de las principales críticas es la de la falta de un enfoque de derechos humanos, que ha sido sustituido por uno de carácter instrumentalista, en el que se apunta al valor económico de los

***Las nuevas  
propuestas sobre  
objetivos de desarrollo  
para 2015 incluyen  
la equidad de género  
y el empoderamiento  
de las mujeres y las  
niñas de manera más  
sustantiva que los  
ODM***

derechos y de la igualdad más que a su valor intrínseco. Con respecto a la inclusión de la paz y la seguridad en la agenda sobre desarrollo, hay algunas carencias importantes desde una perspectiva de género, ya que se habrían dejado fuera aspectos cruciales como el desarme y la desmilitarización, así como indicadores para medir el impacto de la violencia más sensibles al género. Por ejemplo, el informe del panel de alto nivel propone medir la consecución del objetivo de sociedades pacíficas a partir de las muertes violentas, lo que dejaría fuera otros importantes impactos que afectan más específicamente a las mujeres, como por ejemplo la violencia sexual o el desplazamiento forzado de población, puesto que las probabilidades de morir violentamente son mucho mayores para los hombres que para las mujeres, mientras que la violencia sexual tiene una incidencia mucho más notoria en las mujeres. En paralelo, hay que señalar que existe otro riesgo añadido, que es el de la aprobación de documentos ambiciosos con objetivos exhaustivos que tengan una buena acogida por parte de la sociedad civil, pero que posteriormente no sean implementados por los Gobiernos.

Con respecto a los procesos de revisión de la resolución 1325 y de la Plataforma de Acción de Beijing, cabe destacar que está previsto que en el caso de la primera se elabore un estudio global sobre la implementación de la resolución que estará coordinado por Radhika Coomaraswamy, antigua relatora especial sobre la violencia contra las mujeres y que cuenta con el asesoramiento de un grupo de personas expertas de la sociedad civil, Naciones Unidas y otros ámbitos. En el caso de la Plataforma de Acción de Beijing, durante el 59º periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se revisará esta implementación. Cabe destacar que aunque ha existido el debate sobre si debía organizarse una nueva Conferencia mundial sobre las mujeres, la opción parece haber sido descartada entre otros motivos, para no abrir la puerta a la aprobación de documentos que supongan un retroceso con respecto a avances anteriores, dada la posición en este sentido de un núcleo de Estados.

No obstante, a pesar de las críticas importantes que se pueden hacer y las cautelas que se deben tener, debe reconocerse que la confluencia de estos tres procesos representa una oportunidad importante para avanzar hacia un compromiso mucho más firme y sustantivo con un desarrollo sostenible genuino en el que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas sean una de las piedras angulares, también para la construcción de la paz. Naciones Unidas y los diferentes Estados tienen la oportunidad de demostrar que los instrumentos internacionales no son solo papel mojado, sino que constituyen verdaderas plataformas desde las que promover cambios genuinos. El año 2015 será un año de revisión, y podría convertirse también en un año de avances importantes si la sociedad civil es capaz de articular con fuerza sus exigencias y los Estados mantienen sus compromisos para que no se abra la puerta a retrocesos que tendrían nefastas consecuencias para las vidas de las mujeres y las niñas.

36. Para más información, véase oportunidad de paz “La inclusión de la reducción de la violencia armada en la Agenda Post-2015”.

# Escenarios de riesgo para 2015

---

La amenaza de ISIS en Iraq y Siria, los riesgos para la seguridad humana y su impacto en el escenario regional	21
Libia como territorio de fragmentación, fragilidad institucional, disputas regionales y violencia creciente	24
La escalada de la violencia en la región china de Xinjiang	27
Violencia urbana en Pakistán: Peshawar, Quetta y Karachi, escenarios de conflictos y tensiones	30
La guerra en Ucrania: escasas perspectivas de salida	32
Haití: riesgo de vacío de poder y de agudización de la crisis política y social	34
La expansión de al-Shabaab en Kenya, ante las puertas de un nuevo conflicto armado	37

---

## La amenaza de ISIS en Iraq y Siria, los riesgos para la seguridad humana y su impacto en el escenario regional

El grupo armado yihadista Estado Islámico (conocido por sus siglas ISIS o ISIL) registró un espectacular ascenso en 2014. La declaración de un califato en los territorios bajo su control en Siria e Iraq el pasado verano no sólo supuso un golpe de efecto, sino que también marcó un punto de inflexión. Después de la sorpresiva toma de Mosul (la segunda ciudad más grande de Iraq), el anuncio del líder de ISIS, Abu Bakr al-Baghdadi, confirmaba las ambiciones de la organización de consolidar una entidad política en el corazón de Oriente Medio, desafiando los límites trazados por las potencias occidentales tras la derrota del Imperio Otomano a principios del siglo XX. La acelerada ofensiva de ISIS en Iraq y Siria ha tenido gravísimas repercusiones para la población civil, ha puesto en entredicho la integridad territorial de ambos países, ha obligado a potencias regionales e internacionales a nuevos cálculos estratégicos y ha alentado debates y dilemas sobre cómo hacer frente a un fenómeno complejo, que trasciende con creces los retos en el ámbito militar y de seguridad. De cara a 2015 ISIS continuará siendo señalado como una de las principales amenazas para la población y como un desafío para la estabilidad regional, y su evolución seguirá dependiendo estrechamente de cómo se gestionen los conflictos en Iraq y Siria. Previsiblemente, ISIS continuará también acaparando la atención internacional por encima de otras dinámicas de violencia que siguen desgarrando a la región.

El surgimiento y expansión de ISIS no puede dissociarse de una serie de condicionantes en Iraq y Siria. En el primer caso, su implantación se vio favorecida por la sensación de agravio y exclusión de la comunidad sunní tras la caída del régimen de Saddam Hussein (2003), una situación que se exacerbó a causa de las políticas del Gobierno encabezado por el shií Nouri al-Maliki. En este sentido, cabe destacar que las raíces de ISIS se vinculan a la creación de al-Qaeda en Iraq (AQI) en 2004, en el marco de la contestación armada contra las fuerzas de ocupación extranjeras y de los procesos de exclusión masiva de los miembros del partido de Saddam Hussein de las estructuras de poder –“des-Baathificación”– y de desmantelamiento de las fuerzas armadas y de seguridad. El dirigente yihadista Abu Musab al-Zarqawi aprovechó este contexto para promover el establecimiento de un grupo armado radical sunní que se convirtió en la filial de al-Qaeda en Iraq. No obstante, desde un principio se produjeron tensiones con la dirección central de al-Qaeda, en parte por la preocupación ante la posibilidad de que el liderazgo se viera relegado a la periferia –frente una ascendente filial de al-Zarqawi, que demostraba un perfil independiente y capacidad de atracción de combatientes foráneos– y por la campaña de ataques de AQI contra la población shií –al-Qaeda recelaba del impacto negativo del uso de la violencia contra otros musulmanes de la región–, que se ha convertido en una de las señas de identidad

de la organización desde su evolución de AQI a Estado Islámico.<sup>37</sup> La campaña de AQI contra símbolos y poblaciones shiíes alentaron el clima de violencia sectaria que llevó a Iraq a sus peores niveles de violencia entre 2006 y 2007, con entre 20.000 y 30.000 víctimas mortales al año.

La evolución de AQI se vio determinada entonces por la muerte de al-Zarqawi en un ataque aéreo estadounidense (2006), por el ascenso de un nuevo liderazgo que creó el “Estado Islámico de Iraq” (ISI, por sus siglas en inglés) para evidenciar su interés en la creación de un califato, y por la campaña conjunta de EEUU con grupos armados sunníes que decidieron actuar contra AQI en parte en rechazo de sus prácticas brutales. Tras un período de debilitamiento como resultado de esta ofensiva, ISI recuperó terreno en un contexto de creciente alienación de la comunidad sunní bajo el mandato de al-Maliki, y tras el repliegue de las fuerzas estadounidenses del país (2011). La represión de las protestas pacíficas contra Bagdad favoreció un clima de radicalización y de empoderamiento de actores armados que fue aprovechado por ISI. A principios de 2014 el grupo había avanzado sobre Falluja y Ramadi, y en junio ya reivindicaba el control de Mosul, tras la huida en desbandada de las fuerzas de seguridad iraquíes.

En el caso de Siria, la penetración de Estado Islámico se vio favorecida por la militarización y radicalización del conflicto entre el régimen de Bashar al-Assad y las fuerzas de la oposición, junto con el creciente clima de tensión sectaria a nivel regional. La evolución de la revuelta contra Damasco desde una movilización popular pacífica a una guerra abierta entre una multiplicidad de actores armados propició el aumento de las hostilidades entre sunníes y shiíes en toda la zona, debido a que la narrativa sobre la disputa la presentó como una confrontación entre el régimen alaui –próximo al shiísmo y a Irán– y una oposición mayoritariamente sunní. Siria se convirtió en escenario de un conflicto cada vez más internacionalizado, tras la implicación de diversos actores regionales e internacionales en la contienda a través de un apoyo político, económico y militar a diversas facciones. Entre los grupos de la oposición siria también fueron ganando terreno las organizaciones yihadistas. Entre ellas, el Frente al-Nusra, considerado la filial siria de al-Qaeda. En este escenario, ISI –bajo el liderazgo de al-Baghdadi desde 2010– vio la ocasión de ampliar sus objetivos y operaciones a Siria. En una decisión unilateral –rechazada por al-Qaeda y el propio Frente al-Nusra– ISI anunció su fusión con el Frente al-Nusra y pasó a denominarse Estado Islámico en Iraq y al-Sham, en alusión a la Gran Siria, generando el acrónimo ISIS (“Daesh” en árabe) con el que se le conoce hasta hoy. A lo largo de 2014, ISIS protagonizó una serie de enfrentamientos con actores armados sirios, principalmente de la oposición. Esta actitud motivó que

37. Jean Pierre Filiu, *Al-Qaeda is Dead, Long Live Al-Qaeda*, Carnegie Endowment for International Peace, 22 de abril de 2014, <http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=55401>, y “Le califat de la terreur”, *Afkar/Idées* N°43, Automne 2014, IEMED, Barcelona.



el grupo fuera observado con sospecha en el bando rebelde y como un grupo foráneo más interesado en avanzar en el control de territorios con el fin de implantar el califato.

Gracias a esta combinación de convulsión, sectarismo y vacío de poder, ISIS ha logrado poner en cuestión la integridad territorial de Siria e Iraq –más atribuible a los despropósitos de sus adversarios que a méritos propios, según algunos observadores.<sup>38</sup> Ya en el segundo semestre de 2014, ISIS controlaba o reivindicaba tener presencia en amplios territorios de Iraq y Siria, un área que según algunas fuentes se extendía entre 40.000 y 90.000 kilómetros cuadrados (equivalente a países como Bélgica o Jordania) y se estimaba que unos ocho millones de personas vivían bajo control total o parcial de ISIS.<sup>39</sup> Los avances de ISIS se convirtieron en sinónimo de terror y múltiples abusos a los derechos humanos. Diversos informes de Naciones Unidas y de ONG internacionales han dado cuenta del macabro compendio de crímenes perpetrados por Estado Islámico en sus ofensivas y en las áreas bajo su control. Además de la decapitación de rehenes occidentales –que supusieron una mayor atención internacional sobre sus acciones–, se cuentan masacres y ejecuciones sumarias, secuestros masivos, un amplio uso de la violencia sexual y la esclavitud sexual, ataques indiscriminados sobre la población civil, persecución a minorías religiosas y étnicas –entre ellas shííes, yazidíes, cristianas y turcomanas–, conversiones forzadas al Islam, destrucción de patrimonio religioso y cultural de incalculable valor, y desplazamientos forzados de decenas de miles de personas como consecuencia de sus acciones. En las zonas que están total o parcialmente bajo su control, Estado Islámico está aplicando una rigorista y excluyente interpretación del Islam sunní, imponiendo severas restricciones a la población, limitando la presencia de mujeres en espacios públicos y aplicando severos castigos corporales –latigazos, palizas, lapidaciones y hasta crucifixiones– a quienes desafían sus normas.

El uso de esta violencia desmedida constituye una estrategia deliberada de ISIS para aterrorizar a sus enemigos, forzar a la población a aceptar sus preceptos y desalentar insurrecciones. Por esta razón, desde una perspectiva de seguridad humana, la principal preocupación respecto a ISIS de cara 2015 es la situación de las poblaciones que están bajo su órbita de influencia. En este sentido, cabe destacar que una de las singularidades de Estado Islámico es que ha focalizado sus acciones en el “enemigo cercano” –más que en el “enemigo lejano” representado por estados occidentales–, y en particular contra minorías y poblaciones shííes consideradas infieles con la intención de reeditar un califato idealizado. Según algunos expertos, a nivel regional la inquietud se centra en la posible estrategia de expansión de ISIS en Jordania y Líbano.<sup>40</sup>

ISIS se ha erigido así en un nuevo modelo para el yihadismo internacional, desafiando a al-Qaeda. Tal como lo indica su

nombre, la organización ha apostado por la construcción de un Estado con una estrategia deliberada y sustentándose en una organización muy definida. Con una actitud pragmática, ha evitado (o postergado) los enfrentamientos con adversarios que percibía como más poderosos o eficaces y en algunas áreas ha optado por vía de cooptación y sometimiento sin usar la violencia directa y brutal que ha aplicado en otras zonas. Desde una perspectiva económica, ISIS ha buscado auto-sustentarse y ha dedicado esfuerzos a capturar infraestructuras clave, pozos y refinerías de petróleo. Aunque al igual que otros grupos se habría beneficiado de fondos externos, la mayor parte de los recursos que maneja Estado Islámico procederían de la venta de petróleo y gas –se calcula que ISIS está ingresando entre uno y dos millones de dólares al día del comercio de hidrocarburos en el mercado negro–, del dinero obtenido en los bancos requisados en ciudades como Mosul, del comercio de restos arqueológicos, de secuestros, extorsiones, robos y del cobro de impuestos en las zonas bajo su control.

Adicionalmente, Estado Islámico ha demostrado un sofisticado manejo de las nuevas tecnologías como mecanismo de propaganda, para captar nuevos adeptos y atraer a militantes al califato. Aunque las cifras son difíciles de precisar, se estima que cerca de un tercio de los aproximadamente 30.000 combatientes que tendría ISIS en Siria e Iraq son extranjeros procedentes de más de 80 países que se han sumado a las filas del grupo en los últimos años, de los cuales unos 2.500 provendrían de naciones occidentales. Diversos análisis han apuntado que Estado Islámico se ha convertido en un reclamo potente para algunos jóvenes musulmanes sunníes desencantados, seducidos por sus promesas de victoria y salvación. De cara al futuro, sobre todo en países occidentales, existe una gran inquietud por este flujo de combatientes no sólo porque aumenta las capacidades de ISIS, sino también por la posibilidad de que estos milicianos activen células o emprendan acciones en nombre de Estado Islámico al retornar a sus naciones de origen. Adicionalmente, cabe destacar que el ascenso de ISIS ha motivado también una serie de muestras de solidaridad y declaraciones de lealtad de otros grupos armados en diversos países, más allá de Oriente Medio. Grupos como Ansar al-Sharia en Túnez y Libia; Jund al-Khilafah en Argelia; Ansar Beit al-Maqdis en Egipto; comandantes talibanes en Pakistán, y grupos armados en India y Filipinas, entre otros, han declarado su fidelidad a ISIS en un intento por asociarse a la corriente yihadista de éxito. En este contexto, no es descartable que a lo largo de 2015 estas y otras organizaciones similares realicen acciones en sus ámbitos de influencia, reivindicándolas bajo la etiqueta de Estado Islámico.

En un escenario de convulsión y disputas amplificadas por los últimos años de conflicto armado en Siria –la guerra se ha convertido en una lucha existencial para potencias

38. Peter Harling, “IS Back in Business”, *Le Monde Diplomatique*, 1 de septiembre de 2014, <http://mondediplo.com/2014/09/04islamicstate>.

39. BBC, “What is Islamic State?”, *BBC*, 26 de septiembre de 2014, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29052144>; y New York Times, “How ISIS Works”, *New York Times*, 16 de septiembre de 2014, <http://www.nytimes.com/interactive/2014/09/16/world/middleeast/how-isis-works.html>.

40. Aymenn Jawad Al-Tamimi, “The Islamic State’s Regional Strategy”, *The Islamic State Through Regional Lens*, European Council on Foreign Relations, 2 de octubre de 2014, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_islamic\\_states\\_regional\\_strategy326](http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_islamic_states_regional_strategy326).

como Arabia Saudita e Irán y ha propiciado tensiones entre Occidente y Rusia–, la expansión de ISIS ha supuesto nuevos dilemas estratégicos para potencias regionales e internacionales. La organización ha sido identificada como un enemigo común, pero las posibilidades de desarrollar una estrategia coordinada frente al grupo se ha visto limitada por otros ejes de animadversión, desconfianzas y el interés de no favorecer a los adversarios. Aún así, en la práctica se han observado alianzas tácitas –que sólo a primera vista podrían parecer inverosímiles–, que han situado en el mismo bando, por ejemplo, a EEUU, Irán y Hezbollah en la ofensiva contra el grupo yihadista. En el caso de Siria, en tanto, el régimen ha intentado perfilarse como un aliado necesario –y en la práctica como un “mal menor”– en la lucha contra la organización, enmarcando su discurso en el combate al terrorismo.

En términos generales, la estrategia de combate a ISIS ha privilegiado la vía militar (EEUU está liderando una coalición armada en conjunción con países árabes, Irán está apoyando táctica y militarmente a los gobiernos de Siria e Iraq). No obstante, incluso aquellos partidarios y defensores de una respuesta armada al desafío de ISIS han reconocido sus limitaciones, mientras que los más escépticos han subrayado los riesgos de continuar apostando por una vía armada que –junto a los bombardeos– supone un constante flujo de armas a la región, favoreciendo la proliferación de arsenales y la espiral de violencia. Existe coincidencia entre numerosos expertos y analistas en que abordar el reto de Estado Islámico requiere una aproximación más compleja, que incluya entre otras cuestiones un bloqueo efectivo en los flujos de suministros y de tráfico ilegal que están permitiendo la implementación de ISIS –algunos observadores apuntan que una de las principales debilidades es la sostenibilidad del califato, ya que ISIS posee grandes recursos, pero no los suficientes como para mantener el funcionamiento de un Estado–; un refuerzo de las estrategias de cuestionamiento a ISIS desde el propio Islam –denunciando las atrocidades del grupo y la aberración de sus acciones desde un punto de vista doctrinal– y, sobre todo, apuntar a los factores que hicieron posible su ascenso y expansión en Iraq y Siria. Esto implica, entre otras cosas, encarar la problemática de la marginación de la comunidad sunní en Iraq y apoyar una nueva arquitectura política que asegure un esquema más inclusivo (este es el principal reto del nuevo primer ministro, después de que Nouri al-Maliki se viera obligado a renunciar a causa de la crisis desatada por los avances de ISIS). En el caso de Siria, se requiere redoblar los esfuerzos para frenar el conflicto armado

***La violencia desmedida exhibida por ISIS en su estrategia de avance y control de territorios en Iraq y Siria hace temer por el futuro de las poblaciones que se encuentran dentro de su área de influencia***

y encontrar una salida política a la severa crisis que afecta al país desde 2011. Está por verse si a lo largo de 2015 se consiguen avances en este sentido, aunque previsiblemente el escenario ofrecerá grandes obstáculos, como los que hasta ahora han impedido avanzar en una solución negociada en ambos contextos.

Finalmente, es posible prever que las acciones de ISIS continuarán estando en el foco de atención mediática internacional. Sin restar gravedad a las actividades del grupo, es relevante apuntar que existe el riesgo de que Estado Islámico favorezca una simplificación de las dinámicas de conflicto en Oriente Medio y desvíe la atención de los excesos de otros actores, igualmente preocupantes. Es necesario recordar que ISIS no es el único actor que está protagonizando abusos en la

región y así lo recuerdan las recientes denuncias sobre matanzas de sunníes a manos de milicias shiíes en Iraq, ejecuciones de prisioneros por parte de las fuerzas de seguridad iraquíes (en ambos casos en represalia por las acciones de ISIS), o las constantes denuncias de la ONU y organizaciones de derechos humanos sobre los múltiples abusos cometidos por el gobierno de Damasco y grupos de la oposición siria en el marco del conflicto armado. Algunos analistas han subrayado que, en cierta medida, la reacción internacional al desafío de ISIS puede haber enviado un mensaje problemático a poblaciones de la región. La complejidad nace de que la decisión de movilizar recursos y esfuerzos contra ISIS puede ser percibida principalmente

como respuesta a la amenaza a determinadas minorías o a los intereses propios –por ejemplo, ante la decapitación de rehenes occidentales, ante el temor por el avance sobre la ciudad kurda de Erbil con amplia presencia de intereses internacionales, o la preocupación por posibles atentados–, ya que no se observó una preocupación similar pese a los graves padecimientos sufridos por millones de personas en toda la región en los últimos años. Una situación que ha estado marcada, además, por el legado de la invasión estadounidense en Iraq y el fracaso de la comunidad internacional para detener la confrontación en Siria por la vía de la negociación. Hay que recordar que más de 200.000 personas han muerto en Iraq desde 2003, que una cifra similar ha perdido la vida en Siria en los últimos tres años, y que la zona se ha convertido en epicentro de la peor crisis de desplazamiento forzado de nuestra era. El balance es lo suficientemente dramático como para subrayar la necesidad de una aproximación integral y la adopción de medidas que favorezcan una salida política y eviten que la región continúe desangrándose.

## Libia como territorio de fragmentación, fragilidad institucional, disputas regionales y violencia creciente

La crisis política, institucional y de seguridad en Libia se agravó significativamente a lo largo de 2014, conduciendo al país a la peor escalada de violencia desde los cruentos combates que derivaron en el derrocamiento del régimen de Muammar Gaddafi. Tres años después de la salida del poder (y de la ejecución) del longevo dictador libio, la situación en el país norteafricano se aleja radicalmente de las expectativas de estabilidad, paz y democracia que movilizaron a muchas libias y a muchos libios en el marco de las revueltas. Por el contrario, la panorámica libia se caracteriza en la actualidad por una severa polarización y fragmentación, por una debilidad institucional reflejada en la configuración de dos gobiernos paralelos, por la intensificación de los enfrentamientos entre las decenas y decenas de actores armados (formales e informales) de diverso signo, por la prevalencia de todo tipo de tráfico ilícitos y por el grave impacto de diversos tipos de violencia en la población civil. A esto se suma que algunas rivalidades regionales se están proyectando en territorio libio, convirtiéndolo en escenario de una guerra por delegación (proxy war) en medio de la convulsión que se vive en el norte de África y Oriente Medio. Este conjunto de elementos, entre otros factores, permiten anticipar que Libia constituirá uno de los principales escenarios de riesgo para 2015, teniendo en cuenta además que todos los intentos de mediación en busca de una salida negociada al conflicto han sido, hasta ahora, infructuosos, y que para prosperar deben ser capaces de sortear serios obstáculos.

Las dinámicas del conflicto en Libia continuaron caracterizándose en 2014 por una superposición de ejes de confrontación: pugnas entre sectores próximos al Islam político versus grupos seculares, lucha de leales al antiguo régimen contra “revolucionarios”, disputas entre ciudades y regiones, vinculadas también a la competencia por el control de territorios, recursos y poder, a las redes de patronazgo y a las lealtades y rencillas tribales. En este trasfondo de persistente complejidad, durante el año la evolución de los acontecimientos derivó en la conformación de dos grandes bloques rivales de poder. El surgimiento del primero de ellos estuvo vinculado a la ofensiva lanzada en Bengasi (este), la segunda ciudad del país, por el general retirado Khalifa Hifter. El militar –que desertó del régimen de Gaddafi y que pasó más de dos décadas exiliado en EEUU– emprendió ataques por tierra y aire contra las milicias islamistas que controlaban Bengasi y presentó su campaña como un intento por corregir el curso de la revolución y de asumir los desafíos de seguridad del país ante la ineficacia del Gobierno. Hifter bautizó su ofensiva como Operación Dignidad, que pasó a aglutinar a una coalición de sectores militares descontentos, simpatizantes federalistas y tribus del este del país.

En este contexto de creciente tensión interna, nuevos acontecimientos favorecieron el surgimiento de un segundo polo de poder. Las elecciones para un nuevo Parlamento que se celebraron el 25 de junio arrojaron como resultado un retroceso para los sectores islamistas. Ante ello, una alianza de fuerzas islamistas en conjunción con grupos armados de la localidad de Misrata lanzó una ofensiva que derivó en el control de Trípoli en el marco de la denominada Operación Amanecer. La lucha por la capital incluyó duros combates por el aeropuerto de la capital libia, en manos hasta entonces de una milicia originaria de Zintan. La escalada de violencia llevó al Parlamento electo, la Cámara de Representantes, a trasladar su sede al puerto de Tobruk (oeste, cerca de la frontera con Egipto). En Trípoli, en tanto, se mantuvo en funciones el anterior cuerpo legislativo, el Congreso General del Pueblo. Así, a finales de 2014, Libia contaba con dos parlamentos, que a su vez habían elegido a dos gobiernos encabezados por el primer ministro Omar al-Hasi, en Trípoli, y por el primer ministro Abdullah al-Thinni, en Tobruk –la comunidad internacional otorgó un reconocimiento mayoritario a éste último. Tras superar algunas reticencias iniciales, el Gobierno de al-Thinni ha acabado alineándose con la coalición armada de la Operación Dignidad, mientras que el de Trípoli se apoya en la Operación Amanecer.

La inestabilidad asociada a esta lucha de poder y el incremento de las hostilidades tuvieron severas repercusiones en la población civil y motivaron la salida del país de la mayoría de los extranjeros, incluyendo todo el personal de la misión de la ONU en Libia, UNSMIL. En estas condiciones, el impacto de la crisis no ha podido ser documentado adecuadamente –lo que imposibilita conocer su dimensión real–, pero un informe de la ONU publicado en septiembre alertaba sobre una serie de tendencias altamente preocupantes que habían provocado la muerte de centenares de personas y numerosos heridos.<sup>41</sup> Entre ellas, abusos a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario como ataques indiscriminados por parte de diversos grupos armados –incluyendo el uso de una gran variedad de armas en zonas residenciales de Trípoli y Benghazi–, grave daño a infraestructuras –incluyendo hospitales–, asesinatos de activistas, periodistas y defensores de los derechos humanos, junto a detenciones arbitrarias, secuestros, torturas y ejecuciones sumarias. Cifras de ACNUR a finales de 2014 indicaban que la violencia en Libia había provocado el desplazamiento forzado de unas 400.000 personas desde mayo. Según han apuntado algunos analistas, la situación estaba llevando a algunos sectores de la población a preguntarse incluso si no se encontraban mejor en el antiguo régimen.<sup>42</sup>

41. United Nations Support Mission in Libya, Office of the UN Commissioner for Human Rights, *Overview of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law during the Ongoing Violence in Libya*, UNSMIL-OHCHR, 4 de septiembre de 2014, [http://www.ohchr.org/documents/countries/ly/overviewviolationslibya\\_unsmil\\_ohchr\\_sept04\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/documents/countries/ly/overviewviolationslibya_unsmil_ohchr_sept04_en.pdf).

42. Alan West, “How we are failing in Libya”, *al-Jazeera*, 23 de octubre de 2014, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/10/how-are-failing-libya-2014102373724312689.html>.



Hacer frente al uso descontrolado de la violencia en el país es una tarea compleja debido a la proliferación de milicias que operan con total impunidad, a la masiva disponibilidad de armas y a las singularidades que ha adquirido el sistema de seguridad en el país. Las políticas promovidas por el Consejo Nacional de Transición que asumió el poder tras el derrocamiento de Gaddafi no consiguieron el desarme de los grupos revolucionarios y, por el contrario, crearon un sistema de complejas interconexiones entre el Estado y diversas organizaciones armadas que participaron en la revuelta. Muchas de las milicias fueron subcontratadas por diversas instancias gubernamentales, lo que derivó en una convivencia entre las fuerzas formales –Policía, Fuerzas Armadas– y grupos informales que reivindican legitimidad por su relación con órganos del Estado. Este sistema –descrito por algunos analistas como un orden de seguridad híbrido<sup>43</sup>–, ha significado que en algunas zonas del país las milicias operan de manera relativamente efectiva como fuerzas de seguridad, pero en otros casos los grupos armados se han movilizadopor sus propias agendas ideológicas y por sus intereses políticos, económicos y criminales. En este sentido, cabe destacar que muchos conflictos locales en distintos puntos del país han estado muchas veces motivados por la competencia por el control de recursos o rutas de tráfico de todo tipo (bienes, personas, armas, drogas), aprovechando las debilidades del Estado central y las características geográficas de Libia, con un amplio territorio y centros de población concentrados en la zona costera del país.<sup>44</sup> Así, durante 2014 las milicias de diverso signo protagonizaron múltiples disputas –incluyendo por el control de pozos petroleros y puertos– y no dudaron en recurrir a la vía armada para presionar a las autoridades y forzar la adopción de determinadas políticas.

En el plano del poder político e institucional, el principal desafío que enfrenta Libia radica en la existencia de dos instancias paralelas que reivindican su legitimidad como máxima autoridad del país. Aunque reconocido internacionalmente, el Parlamento y el Ejecutivo instalado en Tobruk presentan una serie de debilidades.<sup>45</sup> Este legislativo es fruto de unas elecciones que contaron con una baja participación, equivalente a tan solo un cuarto del electorado –1,5 millones de personas se inscribieron para votar en estos comicios (frente a 2,8 millones en 2012), de las cuales sólo votó la mitad– en parte como consecuencia del clima de inseguridad y de la decepción con la evolución política en el país. La inseguridad impidió que se votara en algunas localidades, lo que derivó en que no se pudieran elegir los 200 escaños de la Cámara de

Representantes y de los 188 escogidos, 30 han boicoteado las sesiones desde que el Parlamento decidió trasladarse a Tobruk. El Legislativo y el Gobierno que operan en Trípoli, en tanto, han persistido en la defensa de su propia legitimidad y se han apoyado en una decisión de la Corte Suprema libia que en noviembre declaró inconstitucional al Parlamento de Tobruk por problemas en la convocatoria a las elecciones, una decisión que ha sido desestimada por el Gobierno de al-Thinni. Este clima de fragmentación y polarización ha conducido a un bloqueo que algunos analistas han descrito como un “balance de debilidades” entre los diversos actores políticos y armados, en el que ninguno de ellos tiene capacidad de imponerse sobre al resto.

A este escenario se suma la proyección en Libia de las tensiones regionales, a través de la intervención foránea en apoyo de diversos actores en disputa en el país. Esta internacionalización del conflicto se tradujo en la participación de Egipto y Emiratos Árabes Unidos (EAU) en ataques contra las fuerzas islamistas libias. Ambos países fueron acusados de estar involucrados en ataques aéreos contra posiciones del grupo islamista Ansar al-Sharia en Bengasi y de la Operación Amanecer en Trípoli. Paralelamente, Qatar, Turquía y Sudán fueron señalados por su presunto respaldo a facciones islamistas en Libia. Esta implicación de actores regionales en la crisis libia no es nueva, sin embargo, ya que durante la revuelta contra Gaddafi también se registró un apoyo militar y logístico por parte de algunos países a grupos armados afines. En este contexto, cabe destacar que en línea con una tendencia a nivel regional, tanto el general Hifter como las autoridades con base en Tobruk han intentado enmarcar su disputa con los grupos armados de Bengasi y Trípoli en la lógica de “guerra contra el terrorismo” contra sectores yihadistas, a pesar de que las complejidades de la disputa en Libia trascienden el eje islamista-secular. Este discurso sintoniza especialmente con la política adoptada en Egipto por el general y actual presidente Abdul Fattah al-Sisi, tras el derrocamiento del Gobierno de los Hermanos Musulmanes (HM).<sup>46</sup> A El Cairo le preocupa en particular el control de los flujos fronterizos en la frontera entre Libia y Egipto, dado que la zona se ha convertido en una puerta de entrada de armas y combatientes con destino al Sinaí y también Siria. Según un informe de la ONU divulgado a principios de 2014, Libia constituía una fuente clave de arsenales ilícitos transferidos a al menos 14 países de diversos continentes, entre ellos Chad, Malí, Túnez y Líbano. A finales de 2014, las informaciones sobre el entrenamiento en Libia de yihadistas destinados a combatir

***En el plano del poder político, el principal desafío que enfrenta Libia radica en la existencia de dos instancias paralelas que reivindican su legitimidad como máxima autoridad del país***

43. Frederic Wehrey, *Ending Libya's Civil War: Reconciling Politics, Rebuilding Security*, Carnegie Endowment for International Peace, 24 de septiembre de 2014, [http://carnegieendowment.org/files/Brief-Wehrey\\_Libya.pdf](http://carnegieendowment.org/files/Brief-Wehrey_Libya.pdf).  
44. Mark Shaw y Fiona Mangan, *Illicit Trafficking and Libya's Transition: Profits and Losses*, United States Institute of Peace (USIP), <http://www.usip.org/publications/illicit-trafficking-and-libya-s-transition-profits-and-losses>.  
45. Frederic Wehrey y Wolfram Lacher, “Libya's Legitimacy Crisis”, *Foreign Affairs*, 6 de octubre de 2014, <http://www.foreignaffairs.com/articles/142138/frederic-wehrey-and-wolfram-lacher/libyas-legitimacy-crisis>.  
46. Frederic Wehrey, “Is Libya a Proxy War?”, *Washington Post*, 24 de octubre de 2014, <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/10/24/is-libya-a-proxy-war/>.

en las filas de Estado Islámico (ISIS) en Siria e Iraq aumentó la preocupación internacional sobre la situación en el país.

Pese a esta inquietud retórica, en términos generales el caso de Libia se vio eclipsado durante 2014 por otros temas de la agenda global –como el propio ISIS o la crisis en Ucrania–, y la comunidad internacional no demostró un compromiso activo en la solución del conflicto. El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó en agosto la resolución 2174 en la que condenó el uso de la violencia contra civiles y mostró su disposición también a aprobar sanciones contra quienes amenacen la paz y la estabilidad del país. Los esfuerzos puestos en marcha durante 2014 para promover iniciativas de diálogo y paz no prosperaron. Las diversas iniciativas impulsadas en su momento por la UNSMIL no consiguieron establecer una tregua entre las facciones armadas. Tras ser designado como enviado especial para Libia, el diplomático español Bernardino León impulsó contactos entre las partes que derivaron en una primera reunión entre grupos políticos rivales en la localidad de Gadhames (oeste del país). Si bien las conversaciones tuvieron como resultado un compromiso para sortear las diferencias pacíficamente, esta aproximación no derivó en la aplicación de un cese el fuego, dada la limitada ascendencia de las fuerzas políticas sobre los diversos grupos armados, no dispuestos a una tregua.

A finales de 2014 estaba prevista una nueva reunión en Ghadames, con el objetivo de llegar a un acuerdo para gestionar lo que queda del período de transición hasta la adopción de una nueva Constitución y alcanzar un consenso para frenar la violencia. Entre las alternativas se barajaba que la asamblea encargada del borrador constitucional asumiera el liderazgo del período de transición o que se conformara un gobierno de unidad nacional basado en el actual reparto de fuerzas del país.<sup>47</sup> Sin embargo, las condiciones impuestas por las partes para participar en el diálogo –que obligaron a varias

postergaciones– evidenciaban las dificultades para superar el escenario de polarización en Libia. Las autoridades de Tobruk han exigido conocer la lista de participantes e insistieron en que los grupos armados “terroristas” debían ser desmantelados y que no debían formar parte de las negociaciones; mientras, desde Trípoli se planteó la necesidad de reconocer la sentencia de la Corte Suprema sobre la inconstitucionalidad del Parlamento de Tobruk. El enviado especial de la ONU, en tanto, parecía haber tomado distancia de la posición inicial de la ONU en cuanto a su reconocimiento a las autoridades de Tobruk. Bernardino León ha dejado claro que en el actual escenario ni los representantes en Tobruk ni los de Trípoli están en condiciones de reclamar legitimidad<sup>48</sup> y ha insistido en la urgencia de avanzar en el diálogo antes de que el país descienda a una situación de caos total.

Desencallar el actual escenario en Libia es, por tanto, un desafío de extrema complejidad. Entre otros temas, los retos incluyen asegurar el cese de la violencia a través de acuerdos de alto el fuego, la configuración de un esquema de poder inclusivo, un proceso de reconfiguración del sistema de seguridad que apunte al desarme de combatientes, al control de armas y al sometimiento al poder civil, además de un compromiso de no interferencia de actores regionales en el conflicto –varios países (incluyendo EAU, Egipto, Turquía y Qatar) suscribieron un compromiso en este sentido en septiembre, pero está por verse su implementación efectiva. Junto a ello, se debe atender a las necesidades de la población libia, severamente afectada por las recientes dinámicas de violencia, por las consecuencias de la guerra contra Gaddafi, y por el legado del gobierno autoritario y represivo de Gaddafi. Desde un principio se sabía que los desafíos para la reconstrucción de Libia tras décadas de autoritarismo serían complejos, ya que supondrían erigir un Estado a partir de un contexto con graves carencias institucionales. La evolución del conflicto en 2014 ha confirmado que el reto está siendo más difícil de lo esperado.

47. Mustafá Fetouri, “UN envoy balances rival factions in risky Libyan talks”, *Al-Monitor*, 8 de diciembre de 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/12/libya-tripoli-parliament-recognize-united-nations-envoy.html>.

48. *Ibid.*

## La escalada de la violencia en la región china de Xinjiang

En 2014, la región oriental china de Xinjiang (también denominada Turquestán Oriental) alcanzó unos niveles de violencia sin precedentes. A pesar de que las restricciones de acceso impuestas por el Gobierno chino dificultan confirmar la veracidad de las cifras y la información, se estima que durante el 2014 alrededor de 330 personas fallecieron y varios cientos de personas resultaron heridas. Estos datos confirman la tendencia al alza que se ha vivido en la región en los últimos años: en 2013, el Gobierno reconoció la muerte de unas 110 personas, aunque fuentes periodísticas y académicas elevan dicha cifra a alrededor de 130, y organizaciones uigures en el exilio a muchas más. En 2012, Beijing admitió que se habían registrado alrededor de 200 episodios de violencia y de terrorismo. Anteriormente, la región había logrado una cierta atención mediática por los atentados que se produjeron en 2008 con motivo de la celebración de los Juegos Olímpicos en Beijing y por el estallido de violencia en la ciudad de Urumqi en 2009, que provocó la muerte de alrededor de 200 personas. Además del incremento en la frecuencia e intensidad de los hechos de violencia, varios analistas consideran que la mayor sofisticación y visibilidad mediática de éstos denota un mayor grado de organización y capacidad bélica y logística de las organizaciones insurgentes.

Ante esta situación, Beijing ha reconocido reiteradamente que la insurgencia uigur es la amenaza a la seguridad nacional más real e inmediata que enfrenta el país y ha redoblado sus esfuerzos en materia de contrainsurgencia, incrementando notablemente su presencia policial y militar en la provincia, doblando el presupuesto destinado a la lucha contra el terrorismo, intensificando las maniobras militares y ejercicios antiterroristas en Xinjiang e iniciando a finales de mayo una campaña de un año de duración con el objetivo de reducir los niveles de violencia y debilitar a las organizaciones insurgentes en Xinjiang. Según varios medios de comunicación, a los seis meses de iniciarse dicha campaña se habían desarticulado 115 células terroristas (el 40% de ellas gracias a la información obtenida durante los interrogatorios a personas detenidas), se habían cerrado 117 centros de educación religiosa (y detenido a 238 personas responsables de los mismos), se habían dictado y ejecutado sentencias de muerte contras decenas de personas por su participación en distintos episodios de violencia y se habían incautado unos 18.000 documentos que se consideraba alentaban el terrorismo y el extremismo religioso.

Varios medios de comunicación se han referido a Xinjiang como la “Chechenia de China” y han identificado este conflicto como uno de los que puede generar mayor inestabilidad en Asia.<sup>49</sup> Sin

embargo, de cara al futuro inmediato la situación de violencia podría incluso agudizarse por tres factores distintos. En primer lugar, por la intención declarada de Beijing de intensificar su lucha contra las organizaciones insurgentes uigures, lo cual puede tener un grave impacto en la situación de derechos humanos de la región y a su vez incrementar la legitimidad y la membresía de las organizaciones armadas. En segundo lugar, por la posibilidad de que los grupos armados que operan en Xinjiang efectivamente tengan o puedan desarrollar vínculos con organizaciones transnacionales que les confiera una mayor capacidad organizativa, logística y económica para llevar a cabo ataques de gran envergadura. En tercer lugar, por el nuevo escenario geoestratégico que se abre en la región con la retirada de tropas estadounidenses y de la OTAN en Afganistán, y que está provocando, entre otras cuestiones, una mayor presión de China a sus países vecinos (en especial a Afganistán y a Pakistán) para que combatan y expulsen de su territorio a organizaciones armadas uigures.

En cuanto al primer punto, existen varios motivos para pensar que Beijing intensificará la represión y militarización en Xinjiang. En primer lugar, porque a ojos de Beijing esta estrategia ha sido relativamente exitosa en otras ocasiones y contextos para frenar e invisibilizar el descontento social, y a la vez disuadir la emergencia de brotes de violencia, como en Tíbet o Mongolia Interior, o bien en la propia región de Xinjiang en los años noventa.<sup>50</sup> En segundo lugar, porque hasta el momento la comunidad internacional no solamente no ha ejercido presión política para que Beijing ponga fin a las numerosas violaciones masivas de los derechos humanos denunciadas por organizaciones de derechos humanos o grupos uigures en el exilio, sino que en algunos casos, como los países fronterizos con China, incluso ha apoyado decididamente la estrategia de Beijing y ha colaborado en su ejecución. En tercer lugar, por la importancia estratégica de Xinjiang para China, tanto en el plano económico como en el plano de la seguridad nacional. En cuanto a la dimensión económica, Xinjiang es clave para la suficiencia energética de China y, por tanto, para su desarrollo económico en las siguientes décadas. Actualmente Xinjiang es la tercera provincia productora de petróleo en China, y se estima que solamente se han descubierto una pequeña parte de las reservas que alberga. Xinjiang también es la principal generadora de gas (aproximadamente un tercio de la producción nacional) y una de las principales fuentes de carbón y energía eólica. También en clave de abastecimiento energético, Xinjiang es una región fundamental para China, puesto que por allí pasan los principales oleoductos y gaseoductos que importan hidrocarburos desde Asia Central

49. The Economist, “A Chechnya in the making”, *The Economist*, 9 de agosto de 2014, <http://www.economist.com/news/leaders/21611067-iron-fist-xinjiang-fuelling-insurrection-chinas-leadership-must-switch-tactics>; Hurriyet Daily News, “‘China’s Chechnya:’ Terrorism in Xinjiang”, *Hurriyet Daily News*, 16 de agosto de 2014, <http://www.hurriyetaidailynews.com/chinas-chechnya-terrorism-in-xinjiang.aspx?PageID=238&NID=70494&NewsCatID=418>; Mostafa Elmadboly, “China’s Chechnya? Why There is More to Xinjiang Than Terrorism”, *Fordham Political Review*, 2014, <http://fordhampoliticalreview.org/chinas-chechnya-why-there-is-more-to-xinjiang-than-terrorism/>.

50. Kilic Kanat, “Repression in China and Its Consequences in Xinjiang”, *Hudson Institute*, 28 de Julio de 2014, <http://www.hudson.org/research/10480-repression-in-china-and-its-consequences-in-xinjiang>.

y Oriente Medio, las dos principales fuentes de energía de China. Cabe señalar que actualmente China es el segundo importador de petróleo a escala mundial y es uno de los países del mundo con mayor dependencia del petróleo. La alternativa a los oleoductos y gaseoductos que atraviesan Xinjiang sería el transporte de energía por mar, lo cual incrementa el tiempo, el coste y el riesgo de incidentes, puesto que deben navegarse regiones geoestratégicamente sensibles como el Océano Índico o el estrecho de Malaca, uno de los principales puntos de la piratería internacional. En términos de seguridad nacional, el hecho de que Xinjiang tenga frontera con varios países de Asia Central también es geoestratégicamente relevante, tanto por la influencia que China quiere ejercer en Asia Central en las siguientes décadas como por las influencias y dinámicas que puedan trasladarse a China desde algunos de los países fronterizos que, como Pakistán y Afganistán, en las últimas décadas han padecido conflictos armados con un enorme potencial para desestabilizar la región. Algunos análisis consideran que Xinjiang puede erigirse en una barrera a la entrada en China de organizaciones o ideologías potencialmente desestabilizadoras, pero también en una puerta de entrada a las mismas.

Otro factor que puede agudizar la situación de violencia en Xinjiang es la posibilidad, advertida tanto por el Gobierno chino como por varios analistas, de que las organizaciones armadas uigures incrementen su capacidad bélica fruto de sus contactos con organizaciones foráneas consideradas terroristas por Beijing o incluso de la infiltración de combatientes extranjeros en territorio chino. En este sentido, algunas voces advierten que el *modus operandi* de los grupos armados podría estar cambiando, como así lo demostraría la capacidad para llevar a cabo ataques significativos fuera de Xinjiang (en la plaza de Tiananmen a finales de 2013 o a mediados de 2014 en la estación de tren de Kunming, en un atentado que fue calificado por varios medios de comunicación como el “11 de septiembre en China”), la utilización de coches bomba, el ataque indiscriminado contra población civil o la utilización de atentados suicidas. Sin embargo, cabe señalar que tanto las armas utilizadas en la mayor parte de los episodios de violencia, normalmente cuchillos o artefactos explosivos manufacturados, así como el carácter aparentemente desorganizado o el alto número de víctimas entre los combatientes que llevan a cabo acciones armadas, parecen denotar todavía un grado muy precario de organización y profesionalización de los grupos insurgentes.

Tradicionalmente, el Gobierno de Beijing ha acusado a los grupos armados uigures, y en especial al Movimiento Islámico de Turquestán Oriental (ETIM, por sus siglas en inglés) de mantener vínculos con varias organizaciones que considera terroristas, como el IMU (un movimiento formado a principios de los años noventa que inicialmente operaba en Uzbekistán pero que con el paso del tiempo ha extendido su radio de acción a otras zonas de Asia Central y de Pakistán

y Afganistán), Al-Qaeda o milicias talibanes en Afganistán y Pakistán. El Gobierno chino sustenta tales acusaciones en informes de inteligencia propios que indicarían que militantes uigures reciben entrenamiento militar de manera continua y estable en países como Pakistán y Afganistán, en la prolongada detención de 22 uigures en la prisión de Guantánamo, en la muerte de varios uigures durante los ataques aéreos que las Fuerzas Armadas pakistaníes llevaron a cabo en las áreas tribales de Pakistán en la primera mitad de 2014 o en la inclusión por parte de Naciones Unidas del ETIM en su lista de organizaciones terroristas desde el año 2002. Además de la presencia de combatientes uigures en otros países, Beijing también ha denunciado recientemente la infiltración de combatientes extranjeros en Xinjiang, especialmente de grupos procedentes de Siria. A pesar de que la cúpula de ETIM ha negado tales acusaciones en algunas ocasiones e incluso ha manifestado una cierta distancia ideológica y organizativa con al-Qaeda, el Gobierno chino ha insistido en el nexo entre el secesionismo uigur y el extremismo islámico transnacional y ha vinculado su lucha contrainsurgente contra organizaciones secesionistas uigures con la llamada guerra global contra el terrorismo, obteniendo así un cierto apoyo internacional a sus políticas y un cierto silencio acerca de las consecuencias de dichas políticas sobre la comunidad uigur en Xinjiang.

***Varios medios de comunicación se han referido a Xinjiang como la “Chechenia de China” y han identificado este conflicto como uno de los que puede generar mayor inestabilidad en Asia***

En este sentido, cabe destacar que el apoyo que algunas repúblicas centroasiáticas han prestado a Beijing en su lucha contra el secesionismo uigur, tanto en las relaciones bilaterales como a través de la Organización de Cooperación de Shanghai, es especialmente importante para el Gobierno chino. No solamente porque facilita cuestiones como los tratados de extradición, sino porque Beijing neutraliza de esta manera el eventual apoyo que pudiera tener la causa uigur en determinados

países por la afinidad cultural, lingüística e histórica entre varios de los pueblos túrquicos de la región. Cabe recordar que la comunidad uigur históricamente ha tenido vínculos culturales con otros pueblos de habla túrquica y su identidad ha tenido un cierto componente transnacional. Desde la perspectiva de Beijing, este hecho hace a la comunidad uigur especialmente receptiva a un determinado pan-turquismo promovido entre algunas repúblicas centroasiáticas, y especialmente reacia a las políticas asimilacionistas impulsadas desde el Gobierno chino en las últimas décadas. En cualquier caso, a pesar de la dimensión transnacional de la identidad uigur, de los posibles vínculos entre el ETIM y organizaciones foráneas y de su presunta cercanía al islamismo radical, varios analistas han señalado que el Gobierno chino ha tendido a exagerar la amenaza del secesionismo uigur. Como mínimo hasta el momento, ETIM jamás ha tenido la capacidad de erigirse en una amenaza seria para el Gobierno chino ni de mantener una lucha insurgente de envergadura por su falta de apoyo a escala internacional y por los escasos recursos humanos y materiales a su disposición.

El último factor que podría motivar un incremento de la tensión en Xinjiang es el supuesto vacío de seguridad en la

región que podría provocar el proceso de retirada de tropas estadounidenses y de la OTAN en Afganistán. Este hecho podría tener un doble efecto sobre el conflicto. En primer lugar, algunas organizaciones podrían aprovechar el nuevo escenario que se abre en Afganistán para incrementar su presencia en Xinjiang, del mismo modo que algunas organizaciones uigures podrían establecerse de manera temporal o estable más fácilmente en Afganistán. La retirada parcial de la región de una potencia como EEUU está motivando una cierta recomposición de la zona en términos geoestratégicos, como así lo demuestran las conversaciones que se han producido a lo largo del 2014 entre China, Rusia, India y Pakistán para abordar los escenarios y riesgos de futuro en cuestiones de seguridad. El segundo efecto que el nuevo escenario geoestratégico podría tener en el conflicto en Xinjiang es un incremento de los enfrentamientos entre los Gobiernos de Pakistán y Afganistán con organizaciones uigures que supuestamente permanecen en ambos países, frutos de los acuerdos bilaterales que está estableciendo China con los dos Gobiernos para que incrementen la presión militar contra ETIM.

***Se estima que en 2014 alrededor de 330 personas fallecieron y varios cientos de personas resultaron heridas en Xinjiang, en un incremento sin precedentes de la violencia***

En este sentido, a finales de octubre los Gobiernos de Afganistán y China suscribieron un acuerdo por el que Kabul se comprometía a combatir y expulsar de su territorio a ETIM y a cualquier otra organización armada uigur a cambio del apoyo económico por parte de China (sobretudo en la construcción de infraestructuras y en la formación de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado). En este sentido, el nuevo presidente afgano, Ashraf Ghani, reafirmó públicamente el compromiso de cooperar estrechamente con China en materia de seguridad que ya había expresado el Gobierno de Hamid Karzai a principios de 2014. Además de la aproximación de China al Gobierno afgano a través de cooperación económica bilateral y del apoyo que le prestó en su momento para que consiguiera el estatus de observador en la Organización de Cooperación de Shanghai, Beijing también se habría acercado discretamente a las milicias talibán para que éstas no extendieran sus acciones armadas a Xinjiang o incrementaran su cooperación con el ETIM u otras organizaciones armadas uigures. A cambio, China proporcionaría un cierto reconocimiento político a la insurgencia talibán e incluso habría llevado a cabo algunas negociaciones sobre la extracción de recursos en las áreas norteñas del país y fronteras con Pakistán. El interés de China en mantener buenas relaciones con Afganistán y en jugar un mayor rol en la región tras el inicio de la retirada

de tropas de EEUU y de la OTAN no solamente se reduce a cuestiones de seguridad interna, sino también a su interés en participar activamente en la explotación de los cuantiosos recursos naturales que Afganistán alberga (especialmente gas y petróleo) y en su importación a China.<sup>51</sup>

Por otra parte, Pakistán y China han sido aliados estratégicos desde hace décadas, de modo que ya en los últimos años el Gobierno pakistaní se había comprometido a luchar activamente contra ETIM y a colaborar estrechamente con Beijing en materia de seguridad. En 2013, por ejemplo, ya

declaró ilegales y prohibió su presencia en su territorio a ETIM, IMU y Unión de la Yihad Islámica. Sin embargo, en 2014 incrementó su compromiso con el Gobierno chino. En junio, por ejemplo, varios combatientes uigures murieron durante una ofensiva de las Fuerzas Armadas pakistaníes en Waziristán Norte en la que fallecieron aproximadamente 1.100 personas. Además, durante el 2014 se incrementó la cooperación bilateral en varios sentidos (en noviembre, por ejemplo, alcanzaron 20 acuerdos de distinto tipo), mientras que tanto el primer ministro como el presidente pakistaníes se comprometieron

públicamente a redoblar sus esfuerzos para reducir la presencia y actividad de organizaciones uigures en su territorio.<sup>52</sup>

A pesar de que el secesionismo uigur ha sido activo en Xinjiang en las últimas décadas, hasta hace relativamente poco no había logrado captar la atención de medios de comunicación ni de la comunidad internacional. Bajo el amparo de la guerra global contra el terrorismo, Beijing había sido capaz de justificar sus políticas contrainsurgentes en Xinjiang, silenciar las violaciones de derechos humanos denunciadas por organizaciones uigures y garantizarse el apoyo de las grandes potencias y de sus países vecinos en su lucha antiterrorista. Sin embargo, en los últimos años, y especialmente en 2014, tanto el incremento como la mayor visibilidad de las acciones armadas del secesionismo uigur han provocado un incremento de la represión y de la militarización en Xinjiang. De cara al futuro inmediato, la intensificación de las políticas contrainsurgentes por parte de Beijing, el incremento de la capacidad bélica de las organizaciones armadas uigures y una cierta mutación en su *modus operandi*, así como el nuevo escenario geoestratégico que se abre en la región con la retirada de tropas estadounidenses y de la OTAN de Afganistán, podrían provocar aún mayores niveles de violencia e inestabilidad en Xinjiang.

51. OpenCanada, "NATO, China, and Afghanistan at the Security-Development Nexus", *OpenCanada*, 4 de febrero de 2014, <http://opencanada.org/features/the-think-tank/comments/nato-china-and-afghanistan-at-the-security-development-nexus/>.

52. South Asia Monitor, "Xinjiang an important determinant in Sino-Pakistan relations", *South Asia Monitor*, 2 de diciembre de 2014, <http://southasiamonitor.org/detail.php?type=sl&nid=9772>.



## Violencia urbana en Pakistán: Peshawar, Quetta y Karachi, escenarios de conflictos y tensiones

Pakistán es escenario de varios conflictos armados y situaciones de tensión. Estos contextos de violencia han tenido un grave impacto sobre la población tanto en términos de mortalidad directamente vinculada a la violencia armada, como sobre las condiciones generales de seguridad en las que vive la población pakistaní y sobre la economía y el desarrollo del país. Aunque la violencia en Pakistán tiene lugar de manera repartida por diferentes zonas del territorio, con un grave impacto en la zonas tribales tanto de las Áreas Tribales Federalmente Administradas (FATA, por sus siglas en inglés), como de las provincias de Khyber Pakhtunkhwa o de Baluchistán, varias grandes ciudades del país –en particular las capitales de provincia Peshawar, Quetta y Karachi– están siendo gravemente afectadas por la violencia. El impacto de la violencia en los grandes núcleos urbanos es objeto de preocupación a nivel internacional, aunque no necesariamente está vinculado a las dinámicas de los conflictos armados o de la violencia política, como sí sucede en el caso de Pakistán, en el que los conflictos tienen un impacto directo en las ciudades. Esta preocupación ha llevado al desarrollo de conceptos como el de “ciudades frágiles”, poniendo de manifiesto los graves retos que afrontan las grandes urbes contemporáneas en términos de seguridad y desarrollo y para la garantía del bienestar de las personas que las habitan.<sup>53</sup>

Las cuatro capitales de provincia pakistaníes, Peshawar, Quetta, Karachi y Lahore –sobre todo las tres primeras– constituyen bases operativas y financieras para grupos armados y redes criminales (a menudo vinculadas a los grupos armados), que operan en las propias ciudades o en otras zonas del país.<sup>54</sup> Aunque cada ciudad tiene sus peculiaridades y es escenario preeminente de algún determinado tipo de violencia, lo cierto es que todas ellas comparten en mayor o menor grado algunas características comunes: son base para las organizaciones insurgentes talibanes o de otro tipo –como los grupos nacionalistas baluchis– que actualmente se enfrentan a las fuerzas de seguridad gubernamentales; son escenario de violencia de carácter sectario, fundamentalmente entre las comunidades suníes y shiíes; y están fuertemente militarizadas con una enorme presencia de diferentes cuerpos de seguridad y efectivos militares en el espacio público y un grave impacto también en el espacio privado.

En el caso de Peshawar, capital de la provincia de Khyber Pakhtunkhwa, su ubicación geográfica en la ruta hacia Afganistán y el hecho de estar bordeada casi totalmente por las FATA hace que sea un lugar estratégico para la insurgencia que opera a ambos lados de la frontera entre Afganistán y Pakistán, donde

muchos grupos han ubicado sus cuarteles generales. Durante el régimen del general Perez Musharraf se permitió a numerosos grupos talibanes o vinculados a al-Qaeda establecer sus bases en la provincia al tiempo que se favoreció la creación de una coalición política islamista (MMA) para ejercer de contrapeso a los partidos tradicionales (ANP y PPP), lo que favoreció la propagación de un programa político islamista de carácter radical, creándose un clima propicio para el extremismo, caldo de cultivo de la insurgencia talibán.<sup>55</sup> La creciente presencia talibán en Peshawar ha quedado evidenciada con varios atentados de enorme impacto, el más grave de ellos el 16 de diciembre de este año, en el que 141 personas (de las que 132 eran niños y niñas) murieron como consecuencia de un ataque armado contra un centro escolar. Otro atentado de enorme importancia fue el que causó la muerte a 80 personas al estallar una bomba en una iglesia en septiembre de 2013. Durante los 11 primeros meses del año 2014, según las cifras recogidas por el South Asia Terrorism Portal, al menos 191 personas murieron y 361 resultaron heridas como consecuencia de incidentes relacionados con el terrorismo. Por otra parte, muchas de las organizaciones criminales que operan en la provincia tienen vínculos con los grupos insurgentes, lo que ha contribuido al enquistamiento de la violencia. En paralelo a la violencia talibán, también se producido una consolidación de la violencia de carácter sectario en la ciudad, en la que la organización extremista sunní Lashkar-e-Jhangvi (LeJ) está fuertemente implantada. Los estrechos vínculos entre LeJ y la insurgencia del Tehrik-i-Taliban (TTP), evidenciados por la doble militancia de algunos de sus integrantes y líderes, hacen todavía más complejo el mapa de actores responsables de la violencia en la capital de Khyber Pakhtunkhwa, y demuestran la capacidad de penetración en la ciudad de estos grupos. Decenas de personas de confesión shií han muerto como consecuencia de la violencia sectaria por parte de los grupos radicales suníes en Peshawar, que también han perseguido a suníes moderados.

La violencia en Quetta tiene algunas similitudes con la de Peshawar, así como algunas características y dinámicas propias. Quetta es uno de los escenarios de varios conflictos armados que transcurren simultáneamente: los que enfrentan a las insurgencias talibán pakistaníes y afganas con los Gobiernos pakistaní y afgano, y el que tiene lugar entre la insurgencia nacionalista baluchi y el Gobierno de Pakistán. En lo que respecta a la presencia de la insurgencia talibán, cabe señalar que la capital de Baluchistán ha sido un centro logístico de enorme importancia para dos de las partes implicadas en el conflicto armado en Afganistán, las fuerzas internacionales y la insurgencia talibán,<sup>56</sup> y es la sede de la

53. Muggah, Robert. “Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience”. *Environment and Urbanization*, Vol. 26(2): 345-358, 2014.

54. International Crisis Group. *Policing Urban Violence in Pakistan*. International Crisis Group, Asia Report N° 255, 2014.

55. *Ibíd.*

56. Gazdar, H., S.Ahmad Kakar, I. Khan. *Buffer Zone, Colonial Enclave or Urban Hub Quetta: Between Four Regions and Two Wars*. CSRC Working Papers, Crisis States Research Centre (CSRC), 2010.

shura de Quetta, cúpula talibán encabezada por el Mullah Omar. Con respecto al conflicto armado con la insurgencia nacionalista baluchi, la ciudad de Quetta ha sido escenario de diferentes atentados por parte de la insurgencia contra lo que se considera la sede del poder colonial pakistaní sobre la población baluchi. La fuerte militarización y las múltiples violaciones de derechos humanos llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad del Estado han impulsado también a muchos jóvenes estudiantes de la capital a apoyar a las organizaciones insurgentes e incluso unirse a sus filas. Por otra parte, en la ciudad de Quetta se han producido numerosos actos de violencia sectaria por parte de LeJ contra personas de la comunidad étnica hazara, mayoritariamente de confesión shií, causando decenas de víctimas mortales.

Karachi es tal vez la ciudad pakistaní en la que más evidentes resultan los problemas de violencia. Se trata de una megaciudad – denominación habitual para las urbes con más de 10 millones de habitantes– con más de 21 millones de habitantes señalada como posiblemente la más violenta del mundo, con una tasa de homicidios del 12,3 por cada 100.000 residentes. A esto se unen gravísimos problemas demográficos como muestra el hecho de que entre 2000 y 2010 aumentara su población en más de un ochenta por ciento.<sup>57</sup> Este aumento demográfico se debe en parte al desplazamiento de población procedente de zonas afectadas por conflictos y violencia. Karachi es escenario de un conflicto etnopolítico que enfrenta a los seguidores de las tres principales formaciones políticas de la ciudad: el MQM –principal partido político de Karachi, representante de la comunidad muhajir–, el PPP –principal partido del país y segundo en la ciudad de Karachi– y el ANP –tercer partido de la ciudad, y representante de la cada vez más numerosa comunidad pashtun. Cada una de las formaciones políticas cuenta con sus propias organizaciones armadas, que se enfrentan fundamentalmente por el control del poder político de la ciudad. Los cambios demográficos experimentados en Karachi como consecuencia de la masiva llegada de población pashtun desplazada desde la zona noroeste del país, han agravado las rivalidades políticas. Además, la incapacidad del Gobierno para garantizar la provisión de los servicios básicos en la ciudad, unida a la pobreza y el desempleo han fortalecido a las mafias criminales que compiten por los recursos de la ciudad.<sup>58</sup> Aunque durante el año 2014 se registró un descenso en el número de muertes violentas con respecto a años

***Peshawar, Quetta y Karachi son base para las organizaciones insurgentes enfrentadas a las fuerzas de seguridad, son escenario de violencia de carácter sectario y están fuertemente militarizadas***

anteriores –aproximadamente 1.600 durante los primeros nueve meses del año, frente a las casi 3.400 del año 2013 en su totalidad o 3.100 del año 2012– la situación continuó siendo de extrema gravedad. Las menores tasas de asesinato se deberían a la operación de seguridad iniciada en septiembre de 2013, que no obstante, se mostró claramente insuficiente ya que el uso de la violencia a gran escala ha persistido. Uno de los ejemplos más graves del impacto de la violencia en la ciudad es el caso de la zona de Lyari, un feudo tradicional del PPP con fuerte presencia de las organizaciones armadas y en el que se ha llegado a hacer uso de armamento pesado en los enfrentamientos entre los diferentes grupos.<sup>59</sup> En paralelo a esta violencia, la insurgencia talibán también ha penetrado en la ciudad tratando de consolidar su presencia aprovechando la fragilidad de este entorno urbano.

La situación de las tres ciudades pakistaníes analizadas muestra la importancia de prestar atención a los entornos urbanos como escenarios de conflictos y de violencia a gran escala. Si bien tradicionalmente las ciudades han sido consideradas como espacios relativamente seguros en los que la población buscaba refugio en caso de conflicto armado, también es cierto que los movimientos de población hacia las ciudades y los cambios a gran escala, no solo demográficos, sino también de carácter político y económico, pueden derivar en escenarios de confrontación de alta

intensidad en las ciudades,<sup>60</sup> con complejos entramados entre las elites políticas y económicas y los actores armados y criminales y gravísimos impactos para la población que las habita. En el caso de Pakistán, hay un riesgo evidente de que las diferentes insurgencias consoliden cada vez más su presencia en los entornos urbanos, particularmente en las capitales de provincia, y de una mayor militarización de las ciudades, con graves consecuencias para el futuro del país. Las ciudades pakistaníes corren el riesgo de convertirse en el escenario de atentados cada vez más graves y mortales con graves consecuencias para la vida cotidiana de la población. Así pues, es necesario que las autoridades concentren importantes esfuerzos en tratar de evitar el enquistamiento de la violencia en las ciudades y que por el contrario se adopten medidas encaminadas a abordar las causas profundas y las diferentes dinámicas de estos conflictos, puesto que las ciudades ofrecen también importantes oportunidades para la transformación de la violencia y la creación de entornos seguros para la población.

57. Taimur Khan, "Cooking in Karachi". *Foreign Policy*, 3 de septiembre de 2013.

58. International Crisis Group, op. cit.

59. *Ibíd.*

60. Beall, Jo, Tom Goodfellow y Dennis Rodgers. *Cities and Conflict. Policy Directions*. Crisis States Research Centre, Junio de 2010.

## La guerra en Ucrania: escasas perspectivas de salida

Ucrania, país de más 44 millones de personas, de gran importancia geoestratégica y considerado una democracia en transición desde su independencia de la URSS en 1991, afronta una grave crisis sociopolítica, un conflicto armado en el este del país y es escenario de la crisis más grave entre Occidente y Rusia desde la Guerra Fría. Tras la vertiginosa sucesión de acontecimientos entre finales de 2013 y comienzos de 2014 (protestas masivas pro-europeas, conocidas como “Maidán”; caída del régimen del presidente Víktor Yanukóvich; anexión de Crimea por parte de Rusia; protestas anti-Maidán y pro-rusas en el este y deriva militarista en esa zona hasta resultar en conflicto armado), la inestabilidad en el este de Ucrania escaló también rápidamente, desembocando en una guerra con miles de víctimas y centenares de miles de personas desplazadas internas (de varios centenares entre abril y junio se pasó a más de 3.000 a finales de septiembre). La disputa enfrenta a las milicias armadas pro-rusas –surgidas de los sectores que protagonizaron las protestas anti-Maidán–, apoyadas por Rusia y a las que se han unido combatientes internacionales, por una parte, y, por otra, a las fuerzas estatales ucranianas – con participación de grupos paramilitares– bajo el paraguas de las nuevas autoridades pro-europeas. A cuestiones como el estatus político y el grado de descentralización o la protección del idioma se añaden otras dimensiones de fondo, como la crisis internacional entre Occidente y Rusia. La evolución de la guerra en el este de Ucrania ofrece escasas o nulas perspectivas de mejora para 2015, con previsión de escenarios que podrían oscilar entre un futuro nuevo conflicto congelado en la zona OSCE; la continuación de un conflicto activo relativamente limitado; o la deriva a un conflicto de mayor alcance. Son muchos los factores que parecen reducir el margen para el arreglo pacífico: fortalecimiento militar de las partes y las posiciones beligerantes; las limitaciones del proceso de diálogo (falta de implementación de los acuerdos, entre otras); políticas de hechos consumados (ej. elecciones reconocidas por Rusia en las provincias en conflicto); y contexto internacional de antagonismo político, militar y económico de los actores ascendentes de las partes en conflicto (Occidente y Rusia, respectivamente), entre otros. Al mismo tiempo, los efectos negativos de la continuación de la guerra y, sobre todo, los nefastos riesgos de una escalada mayor con consecuencias inciertas para el continente, podrían actuar como elementos disuasorios y forzar a las partes, incluyendo los referentes internacionales (UE, Rusia), a reconducir el conflicto y, cuando menos, limitar su alcance. No obstante, las perspectivas son, a finales de 2014, preocupantes.

En los escenarios negativos o inciertos de futuro intervienen diversos factores. Por una parte, la militarización de los actores en conflicto y su beligerancia. Rusia ha sido acusada reiteradamente de apoyo directo e indirecto a las milicias pro-rusas, especialmente proveyéndolas de armamento, tecnología militar y recursos humanos, beneficiándose de una frontera porosa no controlada por Ucrania. Además de los “sospechosos habituales” para Rusia (OTAN, EEUU),

también la OSCE, analistas y periodistas han apuntado o dado cuenta de ese apoyo múltiple. Formalmente Rusia niega categóricamente ese apoyo –como también negó en primera instancia que las tropas sin distintivo en Crimea fueran rusas, algo que después admitió–; sin embargo, todo apunta a una práctica de apoyo a las milicias, combinado con intentos de mantener la apariencia de autoridades locales genuinas. Así, por ejemplo, los ciudadanos de Rusia erigidos como líderes de las fuerzas rebeldes –tras reemplazar en un principio a líderes locales– fueron a su vez sustituidos de nuevo en agosto de 2014 por líderes locales. La OTAN, por su parte, anunció apoyos a Ucrania para mejorar sus capacidades de defensa en diversas áreas, incluyendo en cuestiones como la logística y la ciberdefensa, que se añade a la asistencia militar no letal de aliados como EEUU o Canadá. Al mismo tiempo, Ucrania ha apostado también por estrategias militaristas con grave impacto en términos de seguridad humana y que han alimentado la deriva violenta de la disputa (operación antiterrorista en primera instancia frente a otras posibles estrategias; bombardeos sobre núcleos de población, con impactos de desplazamiento forzado de población; entre otros elementos, y prácticas de castigo colectivo al poner fin a la financiación estatal en el Donbás –región que comprende las provincias de Donetsk y Lugansk–, incluyendo hospitales y colegios, argumentando que la financiación acababa en manos rebeldes). Así, Ucrania ha combinado propuestas de paz y diálogo con prácticas militares agresivas y se ha afirmado dispuesta y preparada a una guerra amplia. Es decir, las partes en conflicto están más fortalecidas, con respaldos externos, y predispuestas al combate, aunque han mantenido activos los mecanismos de diálogo, con resultados irregulares.

En segundo lugar, las iniciativas de diálogo puestas en marcha hasta el momento, no han dado aún sus frutos y han mostrado limitaciones difíciles de superar sin la voluntad de las partes y en el contexto de fuerte antagonismo. Los mecanismos de paz y seguridad y de diálogo desplegados o alcanzados son diversos: misión de observación de la OSCE, desde marzo de 2014; pacto del 17 de abril (firmado en Ginebra) entre el Gobierno ucraniano interino, Rusia, la UE y EEUU; diálogo a través del Grupo Trilateral de Contacto (Ucrania, Rusia, OSCE) e interlocución de éste con las estructuras político-militares de los actores pro-rusos del este, resultando en diversos acuerdos (alto el fuego y plan de paz del 20 de junio; protocolo de Minsk del 5 de septiembre; y memorándum de Minsk del 19 de diciembre; altos el fuego de diciembre por separado en Donetsk y Lugansk); contactos diplomáticos bilaterales y multilaterales (con Alemania como principal gobierno occidental interlocutor con Rusia; reunión multilateral en Milán durante la cumbre de ASEM en octubre, entre otros ejemplos). El alcance de los diversos acuerdos, en su mayoría amplios y sustantivos –recogiendo cuestiones tanto de seguridad como políticas, incluyendo descentralización y protección lingüística–, ha contrastado con la falta de implementación de los compromisos de alto el fuego en diversas zonas. La



propia representante especial de la presidencia de turno de la OSCE en el Grupo Trilateral de Contacto Heidi Tagliavini, diplomática con amplia experiencia en la región, calificaba en los últimos meses de 2014 los acuerdos del 5 de septiembre como un gran logro, señalando que el alto el fuego estaba siendo respetado en amplias zonas del Donbas, aunque en algunas áreas consideraba “terrible” la situación, y se mostraba en términos generales confiada en el proceso. A inicios de diciembre se intuía la posibilidad de nuevas rondas que dieran resultados parcialmente positivos, si bien el reto residía en una mayor implementación y sostenimiento de los acuerdos, aspectos muy vinculados al papel de Rusia –como actor de poder sobre las milicias, en la práctica– y las relaciones internacionales, como elemento clave y mayoritariamente preocupante e incierto.

Y ello lleva en parte a un tercer bloque de argumentos sobre las perspectivas preocupantes en el conflicto, los relativos a la dimensión internacional del conflicto. La crisis en el este de Ucrania no es solo un conflicto armado interno, sino que sobre ella se han proyectado elementos internacionales de lo que constituye ya la peor crisis entre Occidente y Rusia desde el fin de la Guerra Fría, añadiendo obstáculos a su resolución. En esa crisis hay narrativas opuestas, principalmente la percepción euroatlántica de políticas agresivas de Rusia, en algunos casos contrarias al derecho internacional, y de abismo entre la retórica y los hechos (presiones de Rusia en 2013 sobre Ucrania para no firmar el Acuerdo de Asociación con la UE, toma de control de Crimea y posterior anexión en 2014, apoyo a las milicias pro-rusas, acusaciones a Rusia de ser parte y arbitro en el conflicto, entre otros). Esa política de hechos consumados de Rusia ha alimentado la escalada militar y dificulta enormemente la contención y resolución del conflicto. A su vez, para Occidente, la posición está asociada a las supuestas ansias expansionistas rusas y sus intentos de imponer (o mantener) control sobre los estados ex soviéticos, entre otros aspectos, con capacidad de desestabilización de territorios soberanos. Asimismo, Occidente percibe su propio acercamiento a esa zona como el reflejo de los intereses soberanos de las poblaciones y gobiernos de dichos países de profundizar libremente sus relaciones con la UE y la OTAN como parte de sus procesos de democratización y de búsquedas de garantías de seguridad. Desde esa narrativa, Rusia no puede oponerse al camino elegido por esos países, tampoco en Ucrania. En paralelo, otros focos de análisis apuntan a la percepción rusa sobre el carácter inaceptable de la expansión de la OTAN en lo que Rusia considera su área de influencia, y de la expansión de la agenda económica y democratizadora de la UE en esa misma zona. A modo de ejemplo, lo equiparan a una situación en la que una potencia militar rival a EEUU intentase integrar en su órbita a la vecindad de EEUU. Ese avance euroatlántico es percibido por Rusia como una amenaza, como una ruptura del equilibrio y esquema de seguridad en la zona OSCE tras el fin de la Guerra Fría y le atribuye además la intencionalidad de promover cambios

***Los escenarios futuros en el conflicto del este de Ucrania son preocupantes, ante el antagonismo entre las partes, la fragilidad de los acuerdos y su escasa implementación, el apoyo ruso a los grupos rebeldes y la proyección de las rivalidades entre Occidente y Rusia, entre otros elementos***

de régimen en el área de influencia de Rusia y, en última instancia, en la propia Rusia. Así, Rusia ha sido más favorable a un estatus neutral para Ucrania –posición de hecho favorecida por la mayoría de población ucraniana antes de los hechos del Maidán y del conflicto armado. Algunas voces en Occidente y en otros ámbitos se han mostrado también favorables a una solución de neutralidad, si bien esta posición es percibida en parte como pro-rusa por círculos mayoritarios euroatlánticos, en un contexto de falta de autocritica por parte de la UE sobre el rumbo de los acontecimientos así como de clara posición pro-euroatlántica de las nuevas autoridades electas ucranianas. A todo ello, algunos análisis señalan también los recelos de Rusia

ante un posible efecto de contagio de la senda ucraniana (protestas Maidán, derrocamiento del régimen, nuevas autoridades pro-europeas surgidas de elecciones) en su propio territorio, pese al fuerte control vertical por el Kremlin de las libertades de expresión y prensa.

Lejos de una mejora de las relaciones entre Occidente y Rusia, el malestar mutuo se incrementó durante 2014, como también las acciones interpretadas respectivamente como agresivas. Entre ellas, la anexión de Crimea por Rusia y las consiguientes sanciones por parte de Occidente; la decisión de la OTAN en 2014 de crear una fuerza de reacción rápida (transitoria en 2015 y permanente en 2016), que no tendrá base fija pero sí equipos pre-posicionados en países de Europa oriental. En respuesta, Rusia también advirtió en 2014 que revisaría

su estrategia hacia la OTAN y señaló que consideraba una línea roja el ingreso de Ucrania en la OTAN –aunque analistas señalaban como poco probable en la práctica la aceptación de un potencial ingreso de Ucrania en la organización de defensa colectiva. Además, aunque Alemania –país que durante 2014 se erigió como principal puente euroatlántico con Rusia– a través del ministro de Exteriores apuntó en noviembre a posibles nuevos enfoques que incluyesen contactos entre la UE y la Unión Euroasiática –poniendo de manifiesto la importancia de mejorar las relaciones internacionales proyectadas en el conflicto–, no se avanzó en esa dirección, y de hecho Alemania fue endureciendo también su posición hacia Rusia. Rusia, a su vez, ahondó en el discurso retórico patriótico y beligerante.

Pese al complicado clima interno e internacional, existen aún factores que podrían llevar a limitar o evitar los escenarios más negativos, incluyendo la continuación de los canales de diálogo a través de marcos y actores aceptados por las partes, la presencia internacional en terreno (OSCE), el efecto disuasorio de los riesgos inciertos de un conflicto de mayor alcance y los focos internacionales sobre el conflicto, entre otros. En todo caso, dada la gravedad de la situación y la escasa voluntad de las partes, hasta ahora, de implementar los acuerdos alcanzados así como el deteriorado clima de relaciones internacionales que se proyecta sobre el conflicto, las perspectivas futuras para Ucrania y sus provincias del este no invitan al optimismo y llaman a redoblar los esfuerzos de construcción de paz.

## Haití: riesgo de vacío de poder y de agudización de la crisis política y social

Durante el año 2014 en Haití se agudizó la crisis política y social, con continuas manifestaciones exigiendo la renuncia del presidente, Michel Martelly, y del primer ministro, Laurent Lamothe, así como con una parálisis institucional fruto del enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo que culminó a mediados de diciembre con la dimisión de Lamothe y de todo el Gobierno. El catalizador tanto de las protestas como del bloqueo institucional fue la imposibilidad de celebrar elecciones legislativas y locales que se han pospuesto desde 2011 y 2010 respectivamente. Algunos analistas consideran que la situación de tensión política, polarización social e ingobernabilidad institucional en Haití puede agudizarse notablemente en 2015, puesto que el 12 de enero vence el mandato del Parlamento bicameral y ello abre la puerta a que Martelly gobierne por decreto. Ante tal escenario, la oposición ya ha anunciado su intención de convocar protestas masivas y continuadas, y la comunidad internacional ha expresado su temor de que se produzcan estallidos de violencia.<sup>61</sup>

En mayo de 2012 finalizó el mandato de un tercio del Senado, y en enero de 2015 vence el mandato de un segundo tercio del Senado y de la totalidad de la Cámara de Representantes, lo cual dejaría inoperativo al Parlamento en su conjunto y provocaría una crisis de legitimidad y de vacío institucional. Ante tal perspectiva y la preocupación expresada reiteradamente por la comunidad internacional, se iniciaron conversaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Tras varios meses de desencuentros, en marzo de 2014 se logró un acuerdo histórico, facilitado por la Iglesia Católica, entre el Gobierno, el Parlamento y los principales partidos políticos para celebrar las elecciones y reducir la tensión política y social de los últimos años. Los aspectos más destacados de dicho acuerdo fueron la conformación de un Gobierno mucho más inclusivo, la creación de un nuevo órgano electoral en sustitución del Consejo Electoral Provisional, la ratificación de varias enmiendas de la ley electoral y la celebración, el 26 de octubre, de las elecciones pospuestas desde 2011.<sup>62</sup> Posteriormente se implementaron algunos de los puntos del acuerdo, como una profunda remodelación del Gobierno (la quinta desde que Martelly accedió al poder en mayo de 2011), con la incorporación de 10 nuevos ministros, algunos de los cuales cercanos a sectores de la oposición. Sin embargo, en la segunda mitad del 2014 las posiciones entre las partes se fueron alejando, con la oposición acusando al Gobierno de mala gestión y corrupción y exigiendo la dimisión del presidente y con el Gobierno acusando a seis senadores opositores de bloquear la aprobación de las enmiendas a la ley electoral, necesaria para la celebración de los comicios.

Ante esta nueva crisis política e institucional, Martelly inició a finales de septiembre un periodo de consultas de dos meses

con representantes de la oposición y de varios sectores de la sociedad haitiana. Al finalizar el mes de noviembre, sin embargo, no se había llegado a ningún acuerdo significativo y ni siquiera se habían acercado posiciones, en parte por el boicot de parte de la oposición a este periodo de consultas. Entonces, Martelly designó a una comisión consultiva de 11 personalidades para que propusieran recomendaciones con vistas a reconducir la situación y solventar la crisis. A principios de diciembre, la comisión hizo públicas sus recomendaciones, entre las que incluía la dimisión del primer ministro y las del presidente del Consejo Superior del Poder Judicial y los miembros del Consejo Electoral Provisional. Pocos días después, Martelly aceptó dichas recomendaciones e inmediatamente Laurent Lamothe presentó su dimisión y la de su Gobierno en bloque. A pesar de ello, la oposición señaló que las medidas incluidas en el informe de la comisión de notables le parecen insuficientes y anunció su intención de seguir liderando protestas masivas en varias ciudades del país –entre ellas las que coincidieron con la presencia en el país del secretario de Estado de EEUU, John Kerry, a mediados de diciembre. De hecho, las posiciones entre el Gobierno y parte de la oposición permanecieron distantes y relativamente inmutables a lo largo del 2014. La oposición denuncia que las enmiendas a la ley electoral requeridas para la celebración de los comicios, que sí han sido aprobadas por la Cámara de Representantes, son inconstitucionales y considera que el diálogo entre Gobierno y oposición no debe restringirse a la simple resolución de la crisis institucional, sino que también abordar otras cuestiones como la liberación de personas opositoras detenidas o la propia dimisión del presidente, al que acusan de negligencia y corrupción. De hecho, la oposición considera que las iniciativas de diálogo promovidas por el Gobierno a finales de año eran puramente cosméticas y tenían la única intención de reducir la presión por parte de la comunidad internacional.

Más allá de la distancia que existe entre las posturas de Gobierno y oposición, hay otros factores que explican parcialmente la magnitud de la actual crisis política y las dificultades para hallar una solución a corto plazo. En primer lugar, cabe señalar que la crisis por la imposibilidad de celebrar las elecciones postergadas se produce en el marco de un contexto en el que confluyen varias transiciones y ejes de polarización. International Crisis Group, por ejemplo, señala que desde la caída de Jean Claude Duvalier en 1986, el país se halla inmerso en cinco transiciones paralelas: de la violencia armada a la paz y la reconciliación; de una cultura política antidemocrática a otra democrática; de un estado fallido a un estado-nación moderno; de un sistema con altas tasas de pobreza y desigualdad a otro con mayor justicia social; y de un

61. Peter Granitz, "Haiti's Political Crisis Is About to Get Worse", *Foreign Policy*, 24 de noviembre de 2014, <http://foreignpolicy.com/2014/11/24/haiti-political-crisis-is-about-to-get-worse/>.

62. Poco después de la firma del acuerdo, el Gobierno hizo público que las elecciones locales se celebrarían el 28 de diciembre, mientras que la máxima autoridad electoral debería fijar la fecha de la segunda vuelta de las elecciones legislativas.

país físicamente devastado por el terremoto de 2010 a otro en el que la reconstrucción sea palanca de cambio de otras transformaciones sistémicas.<sup>63</sup>

En este sentido, la crisis actual acerca del vacío institucional que se podría producir a partir de mediados de enero es solamente uno de los ejes de tensión más visible que existe en el país, pero no el único, y de hecho algunos analistas consideran que puede haberse convertido en un catalizador para expresar un malestar más profundo por parte sectores importantes de la sociedad haitiana. Durante el 2014, se han producido numerosas protestas vinculadas, por ejemplo, a la mala prestación de servicios, la precaria situación económica o la situación de vulnerabilidad en la que todavía se encuentran decenas de miles de víctimas del terremoto que asoló a Haití en enero del 2010 y que provocó la muerte de más de 300.000 personas y dejó sin hogar a más de 1,5 millones de personas. A principios de año, por ejemplo, se produjeron protestas para exigir mejores condiciones socio-sanitarias o el realojo de población en algunos de los 271 campamentos en los que, según OCHA, seguían viviendo más de 146.000 personas. Otro de los ejes que últimamente ha generado tensión en el país fueron las movilizaciones protagonizadas por simpatizantes del ex presidente Jean Bertrand Aristide a principios de 2014 para conmemorar el décimo aniversario de su salida del país, que él y sus simpatizantes consideran forzosa, o bien para protestar contra una orden de arresto dictaminada por un juez a mediados de agosto después de que Aristide no compareciera a testificar en el marco de una investigación por un caso de corrupción y blanqueo de capitales acontecido durante su presidencia. A pesar de que a finales de septiembre la orden de arresto no había sido ejecutada, el juez sí ordenó la vigilancia de la residencia de Aristide para asegurarse que éste no podía abandonar su hogar, de modo que *de facto* el ex mandatario se halla en arresto domiciliario. Esta situación provocó importantes movilizaciones por parte simpatizantes de Aristide e incidentes y enfrentamientos entre manifestantes y policías en varios momentos del año. Recientemente, el país también ha vivido importantes y violentas manifestaciones vinculadas a las demandas por parte de ex militares de recibir compensaciones por parte del Estado o de restablecer el Ejército –desarticulado por Aristide a mediados de los años noventa– o bien a la presencia en el país de la misión de la ONU MINUSTAH, que en varias ocasiones ha sido acusada de parcialidad política (en contra de los sectores más cercanos a Aristide), de perpetrar varios abusos y violaciones de los derechos humanos, de ser considerada una fuerza de ocupación y no una misión de mantenimiento de la paz o de haber reintroducido el cólera en el país, provocando la muerte de miles de personas.

***El catalizador tanto de las protestas como del bloqueo institucional en 2014 fue la imposibilidad de celebrar unas elecciones legislativas y locales que se han pospuesto desde 2011 y 2010 respectivamente***

Otro factor que obstaculiza la perspectiva de una salida pacífica y negociada a la crisis es que ésta se enmarca en un contexto de enorme polarización política y social, de enfrentamiento y desconfianza entre los poderes del Estado y de prácticas políticas que han primado la confrontación por encima del consenso. En efecto, desde el regreso de Aristide al poder a mitad de los años noventa tras el golpe de Estado militar que lo derrocó, todos los presidentes haitianos han vivido movilizaciones masivas lideradas por la oposición. Algunas de ellas han forzado la renuncia del presidente, como es el caso de Aristide en 2004, mientras que otras han erosionado significativamente la legitimidad del presidente, como en el caso de René Préval, o del Gobierno. Cabe señalar que desde el año 2006 hasta finales de 2014, ha habido siete personas que han ocupado la jefatura del Gobierno (ocho si se cuenta a la que sustituirá a Lamothe). En la situación actual, una parte significativa de la oposición ya ha anunciado su intención de liderar movilizaciones sociales hasta lograr la renuncia de Martelly. Fanmi Lavalas, por ejemplo, el partido fundado por Aristide y una de las formaciones políticas con mayor capacidad de movilización en todo el país, acusa al Gobierno de persecución política, por lo que rechaza cualquier diálogo como mecanismo de resolución de la crisis y apuesta por la movilización ciudadana como instrumento para superar la situación actual.

En cuanto a la desconfianza entre los poderes del Estado, cabe recordar que Martelly no cuenta con un apoyo parlamentario importante, lo cual suele generar problemas para aprobar la legislación que sustente la acción de gobierno. A modo de ejemplo, Laurent Lamothe fue la cuarta propuesta a ocupar el cargo de primer ministro que hizo Martelly (dos de ellas no fueron aceptadas y la tercera dimitió a los pocos meses de haber sido nombrado), lo cual provocó un prolongado periodo de parálisis gubernamental. Casi ninguno de los presidentes de las últimas cinco décadas lo ha sido en representación de una formación política estable, sino encabezando alianzas electorales con intereses a menudo a corto plazo. Ello denota la fragilidad y volatilidad del sistema de partidos y la tendencia de ocupar este vacío a través de figuras carismáticas con capacidad para tejer alianzas electorales. La desconfianza que ha afectado a las relaciones entre la Presidencia y el poder legislativo desde la llegada al poder de Martelly también ha sido alimentada por el incumplimiento de acuerdos anteriores (dos de los ejemplos más recientes son el acuerdo de diciembre de 2012 para reformar el Consejo Electoral Provisional o el acuerdo de marzo de 2014 sobre la celebración de las elecciones pospuestas), las acusaciones del Gobierno a la oposición de que intenta conseguir a través de la inestabilidad política y social lo que no está seguro de lograr en las urnas o bien las sospechas por parte de la

63. International Crisis Group, *Governing Haiti: Time for National Consensus*, Latin America/Caribbean Report N°46, 4 de febrero de 2013, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/046-governing-haiti-time-for-national-consensus.aspx>.

oposición de que Martelly, ante un Parlamento que no le es afín, en realidad hace tiempo que persigue y prepara una situación idónea para gobernar por decreto, como la que podría producirse en el caso de que expire el mandato del Parlamento a mediados de enero de 2015. Además, varios analistas se han hecho eco de los temores que tiene la oposición acerca de las intenciones de Laurent Lamothe de presentarse a las elecciones presidenciales previstas para finales de 2015, así como de las maniobras de Martelly para promocionar estos intentos por parte Lamothe, amigo personal suyo.

Por otra parte, el enfrentamiento abierto entre los poderes ejecutivo y legislativo también acaba afectando al establecimiento y la consolidación de la institucionalidad democrática del Estado. Tras varias décadas de férreas dictaduras, la Constitución de 1987 quiso evitar cualquier concentración de poder en el Ejecutivo y diseñó importantes mecanismos de reparto y equilibrio de poderes, de modo que el diseño y funcionamiento de algunas de las principales instituciones del país dependen de la concertación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Así, por ejemplo, el bloqueo de algunos organismos como el Consejo Electoral Permanente, el Consejo Superior del Poder Judicial o un Consejo Constitucional (separado de la Corte Suprema) sin duda está vinculado a la relación conflictiva que han tenido el Gobierno y el Parlamento en los últimos años. La debilidad de las instituciones democráticas del Estado no solamente es consecuencia del crónico enfrentamiento político en Haití, sino que a su vez también acaba agudizando el conflicto y socavando la legitimidad y la capacidad de algunas de estas instituciones para arbitrar en la crisis política. A modo de ejemplo, la falta de consenso acerca de la composición y funciones de un nuevo organismo electoral que sustituya al que funciona desde hace años de manera interina y provisional está estrechamente vinculado con la frecuencia con la que se han pospuesto elecciones en Haití en los últimos años, con la baja participación sistemática o con las numerosas controversias que se han producido

últimamente (publicación de resultados, organización logística de la jornada electoral, admisión y publicación de candidaturas, etc.).<sup>64</sup>

Ante toda esta situación, la comunidad internacional ha expresado reiteradamente su preocupación por el futuro inmediato del país, como así lo denotan el intento de la Embajada de EEUU de facilitar el diálogo entre Gobierno y oposición a finales de 2014 o bien la organización de una conferencia internacional en El Vaticano en enero de 2015

acerca de la situación humanitaria de Haití cinco años después del terremoto. Además, en los últimos meses se han producido algunos signos esperanzadores acerca de la capacidad de diálogo y acuerdo entre las partes, como el pacto facilitado por la Iglesia de marzo de 2014, la ronda de conversaciones que llevó a cabo Martelly con varios representantes políticos y sociales o la aceptación por parte del propio presidente de las recomendaciones que elaboró una comisión de personalidades para superar la actual crisis. En este sentido, aunque a finales de 2014 todavía estaban por ver los efectos que la dimisión de Lamothe y de su Gobierno tenía en la crisis política, algunos analistas consideran que podría tener una repercusión claramente positiva. De todos modos, la perspectiva de que en el año 2015 puedan coincidir todas las elecciones posibles

en Haití (Senado, Cámara de Representantes, locales y presidenciales) tampoco parece favorecer el clima de diálogo y concertación necesario para solventar el actual *impasse*, puesto que algunas de las manifestaciones más importantes que se han vivido en el país en los últimos tiempos han coincidido con la celebración de elecciones. Además, las condiciones de inestabilidad estructural en la que se enmarca la actual crisis, la debilidad institucional del país, el enfrentamiento permanente entre poderes del Estado, la negativa de parte de la oposición a entablar un diálogo con el Gobierno, la acusaciones de mala gestión al Gobierno de Martelly y las continuas y crecientes movilizaciones en las principales ciudades del país, que ya han provocado varios episodios de violencia en los últimos meses, tampoco favorecen un ambiente propicio para resolver la crisis.

***La situación de tensión política, polarización social e ingobernabilidad institucional puede agudizarse notablemente en 2015, puesto que el 12 de enero vence el mandato del Parlamento y ello abre la puerta a que Martelly gobierne por decreto***

64. Clare Lockhart, Johanna Mendelson Forman, "Why Haiti Needs a National Dialogue", *Foreign Policy*, 28 de julio de 2014, <http://foreignpolicy.com/2014/07/28/why-haiti-needs-a-national-dialogue/>.

## La expansión de al-Shabaab en Kenya, ante las puertas de un nuevo conflicto armado

La operación militar por parte de las Fuerzas Armadas de Kenya en Somalia iniciada en octubre de 2011, con el argumento de la necesidad de frenar la amenaza del grupo armado islamista somalí al-Shabaab para evitar la expansión de sus actividades más allá de las fronteras de Somalia, ha comportado un incremento de la violencia y de los ataques de al-Shabaab y de grupos afines a la insurgencia islamista en Kenya. Desde 2013 alrededor de 200 personas han muerto como consecuencia de estas acciones en Kenya. La operación militar de Kenya en Somalia, sumada a las actividades militares que ya desempeña desde 2006 el considerado enemigo tradicional somalí, Etiopía, y también EEUU, ha contribuido también a justificar la razón de existencia de al-Shabaab, la lucha contra las tropas extranjeras en Somalia. En paralelo y como consecuencia de ello, el Gobierno de Kenya, en el marco de su política antiterrorista para frenar esta oleada de violencia, ha incrementado la presión contra la comunidad somalí en Kenya, presión que no solo ha contribuido a alimentar un caldo de cultivo favorable en el entorno de la comunidad somalí de apoyo a al-Shabaab y de rechazo hacia las instituciones y cuerpos de seguridad de Kenya, sino también a aumentar el sentimiento antisomalí en este país. La situación actual es cada vez más explosiva para el que hasta el momento había sido uno de los países más estables en la región tras haber superado el episodio de violencia post electoral de 2008 y una de las economías más dinámicas del este de África.

Desde el inicio en octubre de 2011 de la operación keniana Linda Nchi (en swahili, Protege el País) contra al-Shabaab en territorio somalí, en coordinación con las Fuerzas Armadas etíopes y las Fuerzas Armadas somalíes, se ha producido una intensificación de la violencia en Kenya. La ocupación militar del sur de Somalia por parte de Kenya estuvo motivada por el deseo de crear una zona tampón que evitara que el conflicto en Somalia trascendiera más allá de sus fronteras. Pronto se vio que la operación, que en un principio parecía pretender solamente alejar a al-Shabaab de la frontera, adquiriría un cariz de guerra convencional de ocupación de carácter permanente. Hasta el momento, Kenya no se había visto afectada por el conflicto que padece su país vecino. Desde la caída de la Unión de los Tribunales Islámicos en 2008, su brazo armado, al-Shabaab, había tomado el control del centro y sur del país, acercándose a Kenya, pero no se habían producido ataques directos contra intereses o población kenianos.

Sin embargo, el Grupo de Supervisión sobre Somalia y Eritrea<sup>65</sup> ya en junio de 2011 había identificado a redes autóctonas,

principalmente en Kenya, implicadas en actividades de reclutamiento, radicalización y movilización de recursos en nombre de al-Shabaab fuera de Somalia. Además, destacaba que esta tendencia, puesta de manifiesto con los atentados de Kampala en julio de 2010, indicaba no sólo que al-Shabaab tenía la voluntad y la capacidad de llevar a cabo este tipo de ataques, sino que estaba dando lugar a una nueva generación de grupos yihadistas en África oriental. Si hasta 2011 al-Shabaab no había llevado a cabo acciones en Kenya se debía, según diversos analistas, al hecho de que este país era considerado una retaguardia segura. En el pasado, la presencia de al-Shabaab en Kenya se concentraba principalmente en

la comunidad étnica somalí. Sin embargo, desde 2009 el grupo amplió su influencia y captó nuevos miembros entre ciudadanos de Kenya de origen no somalí, los cuales, según las estimaciones del Grupo, constituyen en la actualidad el grupo no somalí más grande y estructuralmente mejor organizado dentro de al-Shabaab. En ese mismo año Kenya empezó a reclutar y entrenar milicias progubernamentales somalíes, y a inicios de 2011, al-Shabaab amenazó a Kenya por esta cuestión. Durante el año 2011 se produjeron diversas acciones y ataques en la zona fronteriza por parte de al-Shabaab lo que, sumado al secuestro y asesinato de turistas y trabajadores humanitarios en Kenya,

de los que se responsabilizó a al-Shabaab (aunque la autoría no estuvo clara), dio alas a los sectores más militaristas para que en octubre de ese mismo año se iniciara esta operación militar. En marzo del 2012 Kenya anunció la integración del contingente militar en la AMISOM, decisión que se hizo efectiva en junio. No obstante, tres años después del inicio de la intervención militar, el Gobierno keniano no ha elaborado una estrategia real de salida del conflicto ni ha justificado de forma suficiente la persistencia de esta operación.<sup>66</sup>

En paralelo, se produjo una creciente proliferación de acciones en diversas partes de Kenya –en el suburbio de Eastleigh (Nairobi) conocido como el pequeño Mogadiscio, en Mombasa y en localidades del norte y noreste del país (Garissa, Wajir, el campo de refugiados de Daadab y la zona fronteriza de Mandera)– pero fue, sobre todo, el atentado de Westgate, en Nairobi, entre el 21 y el 24 de septiembre de 2013, el que significó un punto de inflexión en la percepción del país sobre la amenaza del grupo islamista. Este atentado en un complejo comercial de un barrio acomodado de la capital, Westlands, causó la muerte de 67 personas y otras 175 resultaron heridas. No obstante, el asedio durante tres días, el caos y el descontrol de la situación, la captura de rehenes y la notoriedad de algunas

65. Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Grupo de Supervisión para Somalia y Eritrea presentado de conformidad con la resolución 1916 (2010) del Consejo de Seguridad*, 18 de julio de 2011, S/2011/433.

66. Boru Halakhe, Abdullahi, "To prevent more Mpeketonis Kenya must define Somalia exit plan", *African Arguments*, 19 de junio de 2014.



de las víctimas –entre las cuales, 19 extranjeros de diversas nacionalidades, un familiar del presidente del país, una importante periodista keniana embarazada, un diplomático canadiense y un poeta y diplomático ghanés– lo convirtió en el peor ataque en Kenya desde el que sufrió la embajada de EEUU en Nairobi en 1998, en el que murieron 200 personas. Ese atentado significó el inicio de importantes cambios a nivel internacional por la percepción de la amenaza de la insurgencia islamista a nivel global. Los sucesivos atentados durante el año 2014 (entre los más destacados, Mpeketoni y Poromoko, en junio, que causaron 60 víctimas mortales, o Mendera, en noviembre, alrededor de 40 víctimas mortales) han provocado un clima de psicosis de inseguridad y alertas de las embajadas occidentales hacia el turismo y la reducción del personal imprescindible. Esta situación ha repercutido en una de las principales fuentes de ingresos del país, por el grave impacto en el sector del turismo, con una caída abrupta de las llegadas de turistas, miles de despidos y cierres de hoteles en la costa. El Gobierno interpretó esta reacción como un intento de perjudicar el turismo en el país e inició un discurso populista antioccidental al que unió las críticas contra la acción de la CPI contra el presidente Uhuru Kenyatta y contra su primer ministro, William Ruto, por su responsabilidad en la violencia post electoral de principios de 2008.

Estas acciones bélicas de al-Shabaab en Kenya provocaron una dura respuesta por parte del Gobierno para intentar recuperar el clima de seguridad y la credibilidad nacional e internacional, pero ésta a la vez desencadenó un clima de miedo y desconfianza en la sociedad, al llevar a cabo medidas que significaban un castigo colectivo contra la comunidad somalí en Kenya, puesta bajo sospecha en su conjunto. Entre las medidas, la iniciativa Nyuma Kumi (en swahili, Conoce a tu Vecino), consistente en dividir las casas en grupos de 10 y convertir a la vecindad en informante y vigilante de actividades sospechosas, se ha demostrado ineficaz y ha sido duramente criticada por numerosos analistas. A la vez, en abril de 2014 el Gobierno lanzó la Operación Usalama Watch, que pretendía verificar y detectar la existencia de inmigración ilegal, arrestar a sospechosos de participación en actividades terroristas y frenar la criminalidad en general. Alrededor de 4.000 somalíes fueron retenidos y trasladados en condiciones inhumanas degradantes al estado de Kasarani, lo que desencadenó duras críticas por parte de organizaciones de derechos humanos y el propio Gobierno de Somalia. Como resultado, al menos 300 personas fueron deportadas, pero ello no ha significado una mejora en el clima de seguridad y ha afectado gravemente a las relaciones entre la comunidad somalí y el Gobierno de Kenya. Aunque al-Shabaab se identifica como un grupo somalí, como organización salafista-wahabita no reconoce las fronteras del Estado nación y habitualmente hace llamamientos a la comunidad musulmana del Cuerno de África –más que a la población somalí–, que en Kenya incluye a 4,3 millones de personas, un

***Las periódicas represalias contra la comunidad musulmana somalí y la respuesta xenófoba que se ha desencadenado tras diversos episodios contribuyen a alimentar el respaldo a las acciones de al-Shabaab y sus aliados***

11% de la población, cifra que dobla la población somalí en Kenya, estimada en 2,4 millones de personas, según el censo de población de 2009. No obstante, sólo una parte de la comunidad musulmana en Kenya sigue el credo wahabita procedente de Arabia Saudita, según International Crisis Group,<sup>67</sup> lo que podría situarla en la órbita de al-Shabaab, mientras que el resto de sectores musulmanes de Kenya siempre han estado más cercanos al poder, por lo que se oponen a esta tendencia. En este sentido, además, al-Shabaab ha intentado movilizar las fracturas religiosas y étnicas, y los agravios sociales y económicos en el país para ahondar en la división política, especialmente en la costa, donde el mismo Gobierno en algunos momentos ha acusado al movimiento Mombasa Republican Council o a grupos vinculados a la criminalidad de estar conectados a los atentados, con el objetivo de desviar la atención a los graves déficits de seguridad. Las acciones del Gobierno contra organizaciones musulmanas en Mombasa, como la Muslim Routh Centre (MYC) y el asesinato de su líder, así como la nueva ley antiterrorista aprobada en 2012, provocó la oposición de organizaciones musulmanas y grupos de derechos humanos al considerarla discriminatoria, alimentando un sentimiento antigubernamental también entre sectores de la comunidad musulmana del país. Las periódicas represalias contra la comunidad musulmana somalí y la respuesta xenófoba que se ha desencadenado tras diversos episodios contribuye a alimentar el respaldo a las acciones de al-Shabaab y sus aliados.

Aunque las acciones militares de la comunidad internacional han debilitado al grupo islamista en Somalia, la principal amenaza de al-Shabaab es la división interna entre el yihadismo internacional y el nacionalismo somalí: de ser residual, la primera se ha convertido en preponderante, y el líder ejecutado en septiembre, Ahmed Godane, era un ferviente partidario de la facción internacionalista, habiendo ejecutado a líderes opositores, expulsado o reducido el poder de los sectores más nacionalistas, por lo que al-Shabaab en la actualidad es, de facto, un movimiento yihadista transnacional.<sup>68</sup> Su sucesor, Ahmed Omar (también conocido como Abu Ubaidah), ha seguido con la misma retórica. Así, al-Shabaab, aparte de por la invasión y ocupación de Somalia (como parte del mundo musulmán) por parte de las Fuerzas Armadas de Kenya, está justificando sus ataques en Kenya por la opresión sobre la población musulmana en el país, la intimidación y las ejecuciones extrajudiciales que está sufriendo la población musulmana. En consecuencia, es imprescindible reconsiderar la política de Kenya hacia Somalia y sus esfuerzos de lucha contra la insurgencia somalí al-Shabaab, la política hacia la comunidad musulmana en Kenya y hacia la comunidad somalí en el país ya que, a pesar de haber contribuido a un debilitamiento de las actividades y el poder de al-Shabaab en Somalia, ha significado la emergencia del grupo en Kenya y un creciente factor de inestabilidad y de violencia que puede tener consecuencias todavía más graves en un futuro cercano.

67. International Crisis Group, *Kenya: Closer to Home*, International Crisis Group, Africa Briefing N°102, 2014.

68. Boru Halakhe, Op. cit.

## ANEXO: Oportunidades de paz y escenarios de riesgo en años anteriores

### Oportunidades de paz

#### 2014

- ■ Irán y el diálogo nuclear: una oportunidad que trasciende la disputa atómica
- ■ La Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, una propuesta feminista de construcción de paz y recuperación de la memoria
- ■ El proceso de paz en Mindanao: inclusividad y perspectiva de género
- ■ Papúa Occidental: la internacionalización diplomática de un conflicto olvidado
- ■ Serbia y Kosovo, del antagonismo a la normalización pragmática de sus relaciones
- ■ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Chechenia: el único, aunque limitado, recurso a la justicia
- ■ La derrota del grupo armado M23, nueva oportunidad de paz en los Grandes Lagos

#### 2013

- ■ Georgia: ¿nuevo impulso postelectoral a las relaciones con Abjasia y Osetia del Sur?
- ■ Un acuerdo de paz para Nagalandia
- ■ La firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Filipinas y el MILF
- ■ Senegal: perspectivas de una salida negociada al conflicto en Casamance
- ■ Colombia: hacia un acuerdo de paz con las guerrillas
- ■ Un tratado fuerte para controlar el comercio de armas: ¿segundo intento?
- ■ ¿Población joven como motor de cambio y diálogo en contextos de conflicto?

#### 2012

- ■ La Primavera Árabe y la vía tunecina
- ■ Myanmar: una oportunidad para las reformas democráticas y la transformación de conflictos
- ■ Serbia, Kosovo y el norte de Kosovo: el reto de la cooperación

- ■ El cese de hostilidades en el conflicto fronterizo entre Tailandia y Camboya
- ■ Nuevos acuerdos para la consolidación de la paz en Nepal
- ■ El diálogo sobre Transdniestria
- ■ El tratado sobre comercio de armas y los nuevos retos del desarme

#### 2011

- ■ ONU Mujeres, el nuevo organismo para la defensa de la equidad de género
- ■ El Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas
- ■ El referéndum de autodeterminación en el sur de Sudán
- ■ La oportunidad para el diálogo en Colombia
- ■ Los procesos de paz en el estado de Assam (India)
- ■ La reanudación de las conversaciones de paz en Filipinas
- ■ El logro de una paz definitiva en el País Vasco

#### 2010

- ■ Diez años de la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad
- ■ La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas
- ■ La Convención Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos
- ■ Las iniciativas para resolver la cuestión kurda en Turquía
- ■ Las negociaciones de paz en Delta del Níger (Nigeria)

## 2009

- ■ La Declaración de Ginebra: la reducción de la violencia armada para 2015
- ■ El acuerdo de paz en Burundi
- ■ El Diálogo Político Inclusivo en la República Centroafricana
- ■ Apertura para la paz en Colombia
- ■ La consolidación de la paz en Nepal
- ■ Las negociaciones para la reunificación en Chipre
- ■ La incorporación de Siria en el tablero de paz regional
- ■ La aplicación de la Posición Común de la UE sobre comercio de armas
- ■ El cierre de Guantánamo como punto de inflexión en la crisis actual de derechos humanos
- ■ La resolución 1820 sobre violencia sexual como arma de guerra

## 2008

- ■ El proceso de paz en el norte de Uganda
- ■ La implementación del acuerdo de paz en Côte d'Ivoire
- ■ La firma de la paz en el sur de Filipinas
- ■ La consolidación del proceso de transición en Haití
- ■ La creación de una Comisión de la Verdad y de un Tribunal Penal Internacional en Burundi
- ■ El proceso de diálogo y transición para Myanmar
- ■ La firma del tratado internacional para la prohibición de las bombas de dispersión
- ■ El impacto de la Declaración de Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas en la resolución de conflictos

## Escenarios de riesgo

### 2014

- ■ Desafío global: desplazamiento forzado de población en su peor nivel desde los noventa
- ■ Iraq: devastador balance de una década de guerra en un contexto de creciente convulsión
- ■ Internacionalización y radicalización del conflicto en Siria y su impacto desestabilizador a nivel regional
- ■ Eritrea ante una posible implosión del estado de imprevisibles consecuencias
- ■ Tailandia: una década de protestas y un futuro incierto
- ■ El incremento de la violencia en la provincia china de Xinjiang
- ■ La disputa entre China y Japón por las islas Senkaku/Diaoyu y el juego de poder en Asia Oriental
- ■ El diálogo Turquía – PKK, entre la crisis interna turca y la inestabilidad regional

### 2013

- ■ Daguestán, entre la militarización y una crisis aguda de derechos humanos
- ■ ¿Un futuro incierto en Myanmar?
- ■ Desafíos complejos 15 años después del acuerdo de paz en Tayikistán
- ■ La posible reanudación del conflicto armado entre el Gobierno y el MNLF en el sur de Filipinas
- ■ Las autoinmolaciones en el Tíbet como síntoma de desesperación
- ■ La posible reconstitución del Ejército de Haití
- ■ Aviones no tripulados: los retos de la guerra a distancia
- ■ El cierre pendiente de Guantánamo
- ■ Kenya, ante un incremento de la inestabilidad en 2013
- ■ Rwanda y las FDLR, causa y consecuencia de la inestabilidad en los Grandes Lagos
- ■ Siria y la crisis de desplazamiento forzado de población a causa de la violencia
- ■ La crisis en Malí y los desafíos de seguridad en el Sahel



**La Escola de Cultura de Pau (ECP)** es una institución académica de investigación para la paz ubicada en la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue creada en 1999 con el objetivo de promover la cultura de paz a través de actividades de investigación, diplomacia paralela, formación y sensibilización. Sus principales ámbitos de trabajo incluyen el análisis de conflictos, procesos de paz, género, derechos humanos y justicia transicional y la educación para la paz.

Los ámbitos de acción de la Escola de Cultura de Pau son:

- **Investigación.** Las áreas de investigación de la ECP incluyen los conflictos armados y las crisis sociopolíticas, los procesos de paz, los derechos humanos y la justicia transicional, la dimensión de género y la educación para la paz.
- **Diplomacia paralela.** La ECP promueve el diálogo y la transformación de conflictos a través de iniciativas de diplomacia paralela, incluyendo tareas de facilitación con actores armados.
- **Servicios de consultoría.** La ECP lleva a cabo servicios de consultoría para instituciones locales e internacionales.
- **Educación y formación.** El personal investigador de la ECP imparte clases en cursos de grado y postgrado en universidades catalanas, incluyendo la Diplomatura en Cultura de Paz, el título de postgrado que la propia ECP ofrece en la Universidad Autónoma de Barcelona. Asimismo, se ofrecen clases y talleres en temas específicos, entre ellos la educación en y para el conflicto y la sensibilidad al conflicto.
- **Sensibilización.** Las iniciativas de la ECP en materia de sensibilización incluyen actividades dirigidas a la sociedad catalana y española, entre ellas colaboraciones con medios de comunicación.

Plaça del Coneixement  
Parc de Recerca, Edifici MRA,  
Universitat Autònoma de Barcelona  
08193 Bellaterra (España)

Tel: +34 93 586 88 42  
Fax: +34 93 581 32 94

[pr.conflictos.escolapau@uab.cat](mailto:pr.conflictos.escolapau@uab.cat)  
<http://escolapau.uab.cat>

Con el apoyo de

