

Introducción

En 2002 la Escola de Cultura de Pau publicó la primera edición del informe Alerta. El texto se articulaba en torno al Código de Conducta en Materia de Exportación de Armas aprobado por el Consejo de Europa en mayo de 1988 e intentaba desarrollar una serie de indicadores que se erigieran como una “alerta” y que permitieran orientar algunas de las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea en materia de transferencias de armamento, cooperación para el desarrollo o rehabilitación postbélica. Aunque su estructura era diferente a la de la publicación actual, el propósito, la vocación de entonces, continúa siendo el mismo: contribuir a la prevención de los conflictos armados y a la consolidación de la paz. Algunas de las líneas prioritarias identificadas en aquella edición de Alerta 2002 han sentado las bases del informe, que este año cumple su décima edición. La evaluación de la conflictividad armada internacional y de las situaciones de tensión, así como la identificación de los países donde se constatan violaciones de los derechos humanos mantienen su correspondencia en capítulos que siguen vigentes en la edición actual del anuario. La descripción de los procesos de paz en el mundo, la valoración de impacto de las crisis humanitarias y la perspectiva de género en el análisis de conflictos y la construcción de paz son temas que se fueron incorporando con el paso del tiempo y que, a día de hoy, encuentran su espacio en apartados especializados del informe Alerta. El análisis de cada una de estas temáticas se ha ido enriqueciendo con el tiempo como resultado de continuas discusiones metodológicas y de una atenta mirada a la realidad internacional, y a partir de la convicción de que el informe Alerta debía ser un instrumento de elevado rigor académico y de utilidad práctica para quienes pudieran usarlo como referencia en el ámbito de la decisión política.

En consecuencia, el lector de *Alerta 2011! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* encontrará en las páginas que siguen un análisis del estado del mundo que se articula a partir de seis grandes ejes: conflictos armados, situaciones de tensión socio-política, procesos de paz, crisis humanitarias, derechos humanos y justicia transicional, y dimensión de género en la construcción de paz. El análisis de estos ámbitos se apoya a su vez en diez indicadores relativos a esas categorías que ofrecen información cuantitativa y cualitativa. El resultado es una radiografía sobre la situación mundial que apunta diversas tendencias y dinámicas y que permite múltiples miradas: temáticas, regionales y transversales, entre otras. La comparación de los datos de esta décima edición del informe con los de años anteriores es lo que confiere al anuario un carácter de alerta preventiva sobre algunas tendencias generales o sobre la situación de determinados países.

A este respecto, cabe destacar que 2010 fue un año de continuidad en cuanto a tendencias en conflictos y construcción de paz. Durante el año se mantuvieron activos 30 conflictos armados, cifra que se ha manteni-

do estable en los últimos años. África y Asia fueron un año más los continentes con mayor número de guerras y, más específicamente, con mayor número de conflictos armados de alta intensidad. Predominaron, además, los conflictos internos internacionalizados, en su mayoría escenarios complejos con actores internos y externos con agendas diversas o donde se produjo una extensión de los enfrentamientos a zonas vecinas. Dentro de la multiplicidad de causas que caracteriza a la conflictividad armada, el elemento identitario y de aspiraciones de autogobierno fue uno de los más presentes en las guerras que se mantuvieron activas en 2010, identificado en casi dos terceras partes de los casos. Este fue un elemento también muy significativo como causa de fondo en casi la mitad de las 83 situaciones de tensión que acontecieron durante el año, mientras que el factor de oposición a las políticas internas o internacionales de determinados gobiernos también fue relevante en un 50% de las crisis. En relación a la evolución de las tensiones, un tercio de las crisis se agravaron, una tercera parte experimentó una mejora de la situación, mientras no hubo cambios significativos en el resto. Por otra parte, en la mitad de los conflictos armados activos hubo negociaciones formales o exploratorias. A su vez, durante 2010 en una quinta parte de las situaciones de tensión socio-política transcurrieron procesos de diálogo exploratorios o formales. Estas iniciativas de diálogo, ya fuera en guerras o en tensiones, afrontaron dificultades serias o transcurrieron de manera muy negativa en la mitad de los casos.

Por otra parte, la situación internacional se vio agravada por el impacto de las crisis humanitarias y de las violaciones de los derechos humanos en numerosas zonas del planeta. En concreto, durante 2010 se produjeron 32 crisis humanitarias que, como en el caso de los conflictos armados y las tensiones, afectaron especialmente a África y Asia. De hecho, estas situaciones de amenaza generalizada a la vida humana se vieron agravadas por las escaladas de violencia en los contextos de conflictividad armada. A su vez, emergencias como las de Pakistán y Haití evidenciaron también el grave impacto de los desastres naturales en contextos de vulnerabilidad humana y estructural. Si bien se logró un máximo histórico en la recaudación global de fondos para situaciones de emergencia, las necesidades continuaron superando a las contribuciones realizadas, cubriéndose tan sólo, por ejemplo, un 59% de lo solicitado a través del sistema de Naciones Unidas. Por otra parte, amplios grupos de población se vieron amenazados por las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que muchos Estados perpetraron, tal y como señala el Índice de Derechos Humanos de la Escola de Cultura de Pau, incluido en este informe. Como parte de esos abusos graves, sobresalió el acoso contra grupos y personas defensoras de los derechos humanos, la discriminación contra mujeres y niñas, la trata de personas y la violación sexual masiva. También, un año más, continuaron socavándose derechos humanos individuales en diversos países al amparo de la

denominada lucha contra el terrorismo. Otro aspecto significativo fueron las dificultades que acompañaron a los procesos de justicia transicional, con obstáculos formales en el desarrollo de algunos de estos procesos activos, así como la falta de colaboración entre los Estados y la CPI en la detención y entrega de sospechosos de crímenes de guerra y de lesa humanidad.

Por otra parte, y desde una perspectiva transversal, en los contextos de conflictividad, procesos de paz, crisis humanitarias y escenarios con violaciones de derechos humanos se pusieron de manifiesto los impactos y dinámicas desde una perspectiva de género. 71 países sufrieron graves desigualdades de género, destacando particularmente por su gravedad 31. A su vez, un 50% de los conflictos armados y un 57% de las tensiones, de las que se disponen datos, tuvieron lugar en países con una situación de desigualdad de género grave. La violencia sexual como arma de guerra continuó utilizándose en la mayoría de contextos de conflicto armado durante 2010 y, de forma más general, la violencia de género fue una práctica generalizada en conflictos armados y situaciones de tensión, evidenciando graves violaciones de derechos humanos y, en algunos casos, agravando las dificultades asociadas a crisis humanitarias. En el año en que se cumplía el décimo aniversario de la Resolución 1325 sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, se alertó sobre los retos aún pendientes en protección y participación de mujeres. En paralelo, iniciativas de mujeres en todo el mundo visibilizaron la dimensión de género y demandaron la defensa de los derechos de las mujeres.

2011, ¿una oportunidad para la paz?

En línea con los temas clave de la investigación para la paz, el informe Alerta ha pretendido constituirse en una herramienta que facilite el análisis de las causas de los conflictos armados, en un instrumento que permita indagar en las dinámicas de la violencia; pero también en un espacio para señalar oportunidades para la transformación de realidades, contextos en los que una oportuna intervención podría conducir a la superación de ciclos de violencia. En este sentido, como en años anteriores, la décima edición del informe Alerta identifica una serie de oportunidades de paz, situaciones que pueden evolucionar de forma positiva a lo largo del próximo año, contribuyendo a la construcción de la paz. Este año se han seleccionado siete casos. Desde una perspectiva geográfica, se analizan los factores que pueden facilitar una evolución significativa en cinco escenarios donde se ha vivido una tensión o un conflicto armado: Colombia, Filipinas, el estado indio de Assam, el sur de Sudán y el País Vasco. Desde una perspectiva temática, se evalúa la repercusión que puede tener durante 2011 la puesta en marcha de una agenda internacional en dos temas clave: la equidad de género y la trata de personas. Con total consciencia de la complejidad de cada una de las situaciones y de los obstáculos que pueden enfrentar en su desarrollo, el informe Alerta destaca los temas relevantes en juego y pone énfasis en el necesario compromiso de las partes y, en muchos casos, en el apoyo internacional requerido para que las sinergias existentes cristalicen de manera positiva.

Respecto a las agendas temáticas, Alerta subraya la creación y puesta en marcha –a partir del 1 de enero de 2011– de ONU Mujeres, que tiene como propósito coordinar todas las agencias de Naciones Unidas que trabajan en temas relacionados con los derechos y el empoderamiento de las mujeres. La principal fortaleza inicial del nuevo organismo está en su creación, decidida en votación unánime en la Asamblea General, lo que da cuenta del valor que asignan los Estados a esta temática y a la necesidad de otorgarle un lugar prioritario en sus agendas políticas. Aprovechar la oportunidad que supone el lanzamiento de ONU Mujeres requiere ir más allá de esta declaración de voluntad política y dar un contenido real al compromiso adquirido. En este sentido, los principales desafíos de ONU Mujeres apuntan a su capacidad para homogeneizar objetivos e impulsar las políticas de las cuatro agencias que la componen, a su habilidad para implicar en las iniciativas por los derechos de las mujeres y la equidad de género a países con un conocido historial de violaciones sistemáticas en este ámbito y al impacto de su labor en la definición de políticas, normas y estándares en cuestiones de género en los países miembros de la ONU.

La segunda agenda temática destacada en la presente edición de Alerta hace referencia al Plan de Acción Mundial contra la Trata de Personas lanzado por la ONU en agosto de 2010. Por un lado, esta iniciativa supone dar visibilidad a un flagelo considerado como una nueva forma de esclavitud y que afecta a un número creciente de personas, más de 2,4 millones según las cifras más recientes, en su mayoría mujeres y menores. Por otra parte, el Plan puede implicar que los Gobiernos incluyan en sus agendas medidas concretas para luchar contra la trata de personas, una actividad que se ha constituido en el tercer negocio ilegal más lucrativo del mundo después de la venta de armas y estupefacientes y que opera en un clima general de impunidad. La propuesta de la ONU insta a los Estados a poner en marcha medidas de amplio espectro –preventivas, sancionadoras, de asistencia a las víctimas–, pero algunos sectores han denunciado lo que consideran como un excesivo enfoque penal. La implementación del Plan durante 2011 dará pistas sobre su capacidad para inspirar la instauración de mecanismos nacionales, regionales e internacionales que den el necesario reconocimiento y protección a las víctimas.

En cuanto a las oportunidades de paz en contextos geográficos específicos –cinco casos en cuatro continentes–, la identificación de un escenario favorable está vinculada a la marcha positiva de procesos de paz iniciados previamente, al inicio de rondas exploratorias y a las expectativas ante el posible fin de un ciclo de violencia. Tanto en el caso filipino como en Colombia, la configuración de un nuevo panorama político durante 2010 a partir de un proceso electoral ha sido uno de los factores clave en la apertura de nuevas perspectivas para una eventual resolución del conflicto. En Filipinas, el nuevo Gobierno encabezado por Benigno Aquino declaró desde el primer momento su disposición a reanudar las conversaciones con los principales grupos armados del país, el NPA y el MILF, de tal manera que pudieran implementarse acuerdos de paz durante su mandato. En este contexto, hacia finales de año se concretó un alto el fuego con el referente político del NPA

y se anunció la disposición del Gobierno y el grupo armado a reanudar los contactos durante 2011. Si bien las conversaciones entre las partes han sufrido una serie de tropiezos desde sus inicios hace más de 20 años, las expectativas responden a una confluencia de factores, entre ellos el distanciamiento del Gobierno de la política contrainsurgente belicista de la administración anterior y las informaciones que refuerzan la idea de que es prácticamente imposible una resolución del conflicto a través de una victoria armada de alguna de las partes. A esto se suma el acompañamiento internacional al proceso, facilitado por el Gobierno de Noruega, en un contexto en que se prevén dificultades importantes relacionadas, entre otras cuestiones, con la confianza entre las partes, las precondiciones para el diálogo y la capacidad de las partes para garantizar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

En Colombia, en tanto, la asunción como presidente de Juan Manuel Santos también aparece como un elemento decisivo a la hora de identificar una ventana de oportunidad para avanzar hacia una solución política del conflicto armado. Tras ocho años de confrontación abierta entre el Estado y las fuerzas insurgentes, la llegada de una administración que ha dado señales de estar abierta al diálogo es uno de los factores a destacar y al que se añade la voluntad expresada por las guerrillas para dar curso a una negociación y la disposición de la sociedad civil y la opinión pública para acompañar y dar respaldo a un proceso de paz. Todo ello, en un contexto regional en el que Colombia ha logrado reducir las tensiones con países vecinos, tras el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela.

Al igual que en el caso de Filipinas y Colombia, el conflicto armado que afecta a Assam –uno de los siete estados del noreste de India– tiene una larga duración. En tres décadas de enfrentamientos entre el Gobierno y múltiples grupos armados que demandan desde la independencia al reconocimiento de los derechos de las etnias mayoritarias que habitan la región, han sido varios los procesos de paz truncados. Como en los casos anteriores, es la confluencia de factores lo que despierta renovadas expectativas. Por un lado, la disposición explícita de las autoridades, tanto del Gobierno central como del local, para iniciar conversaciones de paz con todas las facciones. Las elecciones en Assam previstas para 2011 se convierten en este caso en un incentivo para concretar procesos de paz que darían rédito de cara a los comicios. Por otra parte, la voluntad expresa-

da por los dirigentes de grupos armados, tras una campaña de arrestos y rendiciones, podrían abrir la puerta a la transformación de algunos de los grupos en movimientos políticos. La marcha de estos procesos en los próximos meses será decisiva para definir si esta vez se logra dejar atrás el ciclo de violencia o, si como advierten algunos especialistas, pesa más la división interna de los grupos y la apuesta por mantener los reclamos en el marco de la lucha insurgente.

El caso del País Vasco es otro de los conflictos de largo recorrido que pueden avizorar un cambio de escenario a lo largo de 2011. El hecho de que en los últimos años las demandas de ETA se hayan centrado más en el derecho a decidir del pueblo vasco y no tanto en la independencia, así como los cambios en la izquierda independentista que han derivado en una apuesta por la vía pacífica y democrática para la consecución de sus objetivos, son elementos que apuntan a una reconsideración de la lucha armada por parte de ETA. La declaración de compromiso del grupo armado con una solución a través del diálogo y la negociación hecha pública en el último trimestre de 2010, así como el alto el fuego permanente, general y verificable por la comunidad internacional de principios de 2011 invitan a centrar las expectativas en la forma de encauzar las demandas políticas de la izquierda independentista en las instituciones y en la manera en que los distintos factores se conjuguen para conducir a una autodisolución de ETA, en el marco del esquema “paz por política”.

Finalmente, el informe Alerta examina el impacto del referéndum de autodeterminación en el sur de Sudán. Previsto en el Acuerdo de Paz Global finalizado en diciembre de 2005, el plebiscito aparece como una nueva fórmula para intentar la resolución de un conflicto de larga trayectoria y con un impacto brutal en la población –más de 2,5 millones de víctimas mortales en cuarenta años de enfrentamientos– a través de un mecanismo que permite a las personas decidir sobre su futuro en términos de territorio e independencia. El mero hecho de que la consulta haya llegado a celebrarse ya tiene un valor. Por sí solo, el referéndum no llevará a la consecución de la paz en la zona, pero la aplicación de esta fórmula, junto a otra serie de medidas políticas e institucionales, además del acompañamiento internacional, pueden determinar que esta experiencia termine convirtiéndose o no en un ejemplo. Es de esperar que en el transcurso de 2011 sea posible observar una evolución positiva que materialice éstas y muchas otras oportunidades de paz.