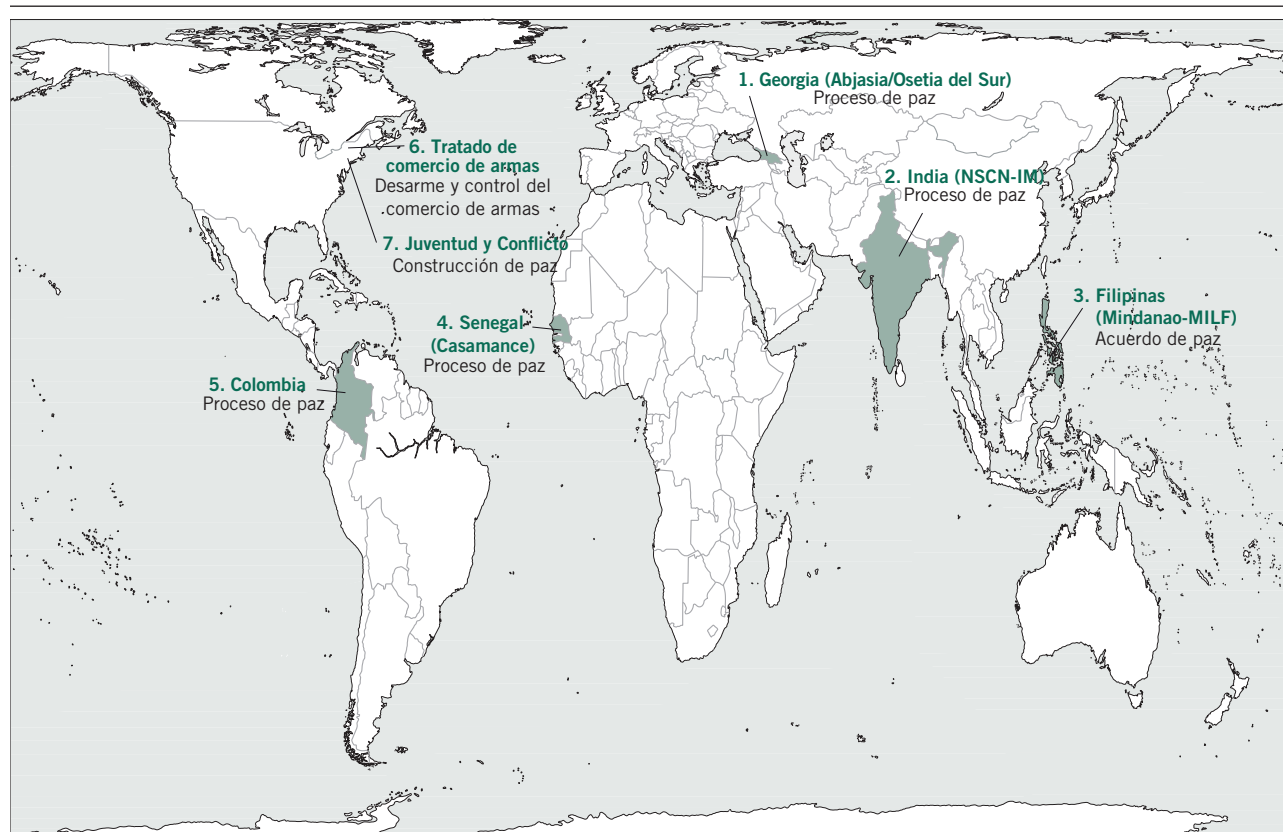


5. Oportunidades de paz para 2013

Tras el análisis del año 2012 en materia de conflictividad y construcción de paz, la Escola de Cultura de Pau de la UAB destaca en este capítulo siete ámbitos que constituyen oportunidades de paz para el año 2013. Se trata de cinco contextos donde existe o ha habido en el pasado una situación de conflicto armado o de tensión en los que confluyen una serie de factores que pueden conducir a su transformación positiva, y de otros dos temas de la agenda internacional que también pueden derivar en avances en materia de construcción de paz. Las oportunidades identificadas durante 2012 hacen referencia al impulso a las relaciones de Georgia con Abjasia y Osetia del Sur tras los resultados de las elecciones parlamentarias georgianas; a los avances positivos en las negociaciones entre el Gobierno indio y la insurgencia NSCN-IM, que podrían conducir a la firma de un acuerdo de paz; a la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno filipino y el MILF; al diálogo iniciado entre el Gobierno senegalés y el Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC), que alienta expectativas sobre una posible salida pacífica al conflicto; a las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC; al segundo intento de negociación para la aprobación del tratado de comercio de armas; y al papel que puede jugar la juventud como motor de cambio y diálogo en contextos de conflicto.

Todas estas oportunidades de paz requerirán del esfuerzo y compromiso real de las partes implicadas y, en su caso, del apoyo de actores internacionales para que las sinergias y factores positivos ya presentes contribuyan a la construcción de la paz. En este sentido, el análisis de la Escola de Cultura de Pau pretende ofrecer una visión realista de estos escenarios y temáticas, identificando los elementos positivos que alimentan las expectativas de cambio, pero poniendo de manifiesto también las dificultades que existen y que podrían suponer obstáculos para su materialización como oportunidades de paz.

Mapa 5.1. Oportunidades de paz para 2013



5.1. Georgia: ¿nuevo impulso postelectoral a las relaciones con Abjasia y Osetia del Sur?

Las elecciones parlamentarias georgianas del 1 de octubre, ganadas sorpresivamente por la coalición opositora Sueño Georgiano (SG) bajo liderazgo del multimillonario y filántropo Bidzina Ivanishvili, han abierto la puerta a una nueva etapa en la política interna y externa de Georgia, con numerosos interrogantes pero también oportunidades, incluyendo la posibilidad de una nueva dirección más positiva en las relaciones con las regiones de Abjasia y Osetia del Sur. Desde la auto-proclamación de secesión de ambos territorios a mediados de los años noventa tras breves conflictos armados, las dos entidades han consolidado su separación política, económica y social de Georgia, agudizada tras la breve guerra ruso-georgiana de 2008 y facilitada por un pragmático patronazgo ruso a través de apoyo económico, reconocimiento diplomático y presencia militar. Frente a un contexto de estancamiento del proceso, se abre ahora al menos parcialmente una nueva oportunidad de paz por el cambio de gobierno georgiano, el fracaso de las aproximaciones pasadas y el margen de maniobra para el acercamiento ruso-georgiano, entre otros factores. No obstante, son muchos los elementos que pueden obstaculizar esta ventana de oportunidad.

En relación al nuevo Gobierno –resultante de un Parlamento en que SG obtuvo 85 de los 150 escaños y un 55% de los votos, se han producido ya nombramientos esperanzadores.

La designación de Paata Zakareishvili como nuevo ministro para la Reintegración –cartera encargada de las relaciones con Abjasia y Osetia del Sur– ha sido destacada por diversos analistas, incluyendo de la ONG británica Conciliation Resources, como un paso positivo hacia el entendimiento entre las partes. Según el analista Thomas de Waal (Carnegie Endowment), Zakareishvili es la persona georgiana que posiblemente más se ha involucrado en el diálogo con Abjasia y Osetia del Sur, incluyendo en negociaciones sobre el intercambio de prisioneros.¹ A su nombramiento se añade la designación del ex embajador de Georgia ante la ONU Irakli Alasania como nuevo ministro de Defensa y viceprimer ministro. Alasania fue también representante del presidente Saakashvili en las conversaciones con Abjasia entre 2005 y 2008, hasta su dimisión por la gestión del Gobierno georgiano en la crisis con Rusia y su marcha a la oposición. Se le atribuye buena reputación entre políticos abjasios. Tanto Zakareishvili como Alasania y el propio Ivanishvili han avanzado ya algunos elementos clave que caracterizarán la nueva etapa bajo gobierno de SG. Por una parte, el nuevo Ejecutivo ha expresado la voluntad de normalizar las relaciones con Abjasia y Osetia del Sur, incluyendo medidas de construcción de confianza a escala comunitaria, de potenciación de vínculos económicos y de diálogo directo con ambos territorios. La aproximación planteada es dejar de considerar a ambos territorios como meros títeres de Moscú, posición que guió la anterior legislatura, en la que el foco era Rusia, especialmente tras la guerra de varios

días de agosto de 2008. Como medidas concretas, Ivanishvili afirmó durante la campaña electoral que considerarían la reapertura de la línea ferroviaria entre Georgia y Rusia a través de Abjasia. El distrito de Gali, de mayoría georgiana pero bajo control de Abjasia, fue señalado como posible escenario con el que iniciar las nuevas medidas de construcción de confianza. El planteamiento inicial, a falta de un mayor desarrollo y concreción conforme el nuevo Gobierno se asiente, apunta a restablecer la confianza con las autoridades y poblaciones abjasia y osetia y ambiciona acercar a éstas a una nueva Georgia, no hostil ni enfrentada a Rusia e institucionalmente reformada. En ese sentido, desde el inicio se ha hecho énfasis en que Georgia apuesta por soluciones sin imposiciones ni agresiones. No obstante, el Gobierno mantiene su visión de Georgia como destino para ambas entidades y se descarta el reconocimiento a todo estatus de independencia. En la primera reunión del proceso negociador de Ginebra – en que participan Georgia, Rusia, Osetia del Sur y Abjasia, bajo mediación de la ONU, OSCE y UE– con el nuevo equipo georgiano, celebrada en diciembre, Georgia destacó avances en las discusiones sobre seguridad.

A esos factores se añade una aparente disposición de combinar la orientación pro-europea y atlantista del anterior Gobierno con un impulso a la mejora de las relaciones con Rusia, caracterizadas en los últimos años por una animosidad profunda. Las divisiones y tensiones entre ambos países han incluido en estos últimos años elementos geoestratégicos, económicos, políticos y de animadversión personal entre Putin y Saakashvili, entre otros. La guerra de 2008 fue un punto culminante en la deriva de las relaciones bilaterales. En el marco del nuevo contexto iniciado, las partes, incluida Rusia, mostraron disposición al diálogo, Georgia creó la figura del representante especial del primer ministro georgiano para las relaciones con Rusia y se llevó a cabo una primera reunión de diálogo directo.

No obstante son muchos los factores que dificultarán esta aparente y aún embrionaria ventana de oportunidad. Entre ellos, las propias divisiones dentro de la coalición gobernante, que agrupa formaciones dispares. Al mismo tiempo, la continuación de Saakashvili como presidente hasta agotar su mandato durante 2013 implicará divergencias entre la Presidencia y el Gobierno y la mayoría parlamentaria que lo sustenta. Finalizado su mandato entrará en vigor la nueva Constitución, que traspasa poderes actualmente en la Presidencia al primer ministro. A su vez, Abjasia y Osetia del Sur se han mostrado escépticas con respecto al nuevo Gobierno y existe la posibilidad de que se sobredimensione de nuevo la atracción que una nueva Georgia (más flexible, más pragmática) pueda tener para dos entidades mayormente desvinculadas del país durante casi dos décadas.

El nuevo Gobierno georgiano defiende la normalización de las relaciones con Abjasia y Osetia del Sur, regiones independientes de facto

1. Robert Coalson, "News Analysis: Ivanishvili and the Russians," *RFE/RL*, 9 de octubre de 2012, <http://www.rferl.org/content/analysis-georgia-ivanishvili-and-the-russians/24733895.html>.

5.2. Un acuerdo de paz para Nagalandia

Durante los últimos meses de 2012 se dieron en el estado indio de Nagalandia algunos pasos significativos que podrían conducir a la resolución de un conflicto que arranca con anterioridad a la independencia de la India. Nagalandia, uno de los estados que integran la región del nordeste, reclamó su propia independencia en 1946 y la proclamó un día antes de que la India adquiriera la suya. No obstante, ésta nunca fue aceptada por el nuevo Estado indio y desde entonces se ha vivido una situación de tensión y conflicto armado en diferentes fases. En 1956 la aparición de la insurgencia armada supuso una considerable escalada de la violencia. Aunque en las décadas siguientes hubo diferentes intentos de negociación y acercamiento entre el Gobierno indio y los grupos armados naga, no fue hasta 1997 que se logró una reducción significativa de la violencia con la firma de un acuerdo de alto el fuego entre el Gobierno indio y el grupo armado NSCN-IM. Desde entonces ambas partes han mantenido un proceso de diálogo que se ha materializado en el mantenimiento y renovación del acuerdo de alto el fuego y la celebración de numerosas rondas de negociaciones. En el año 2001, el NSCN-K, otro de los principales grupos insurgentes del estado, también alcanzó un acuerdo de alto el fuego con el Gobierno. Tras la firma de los acuerdos, la violencia no desapareció por completo del estado, y las diferentes facciones armadas insurgentes se enfrentaron entre sí hasta el año 2009, cuando se inició un notorio descenso de la violencia faccional tras la firma del conocido como “Pacto de Reconciliación” por los grupos armados NSCN-IM, NSCN-K y NNC.

A lo largo del año 2012 se han producido diferentes avances que podrían indicar que las negociaciones entre el Gobierno y el NSCN-IM –que han sido continuas desde la firma del alto el fuego de 1997 pero que hasta ahora nunca han derivado en avances concretos– podrían estar próximas al logro de un acuerdo. En primer lugar, cabe destacar que tanto el grupo armado como el Ejecutivo están trabajando sobre un memorándum de entendimiento que contempla diferentes propuestas que abordan algunos de los temas centrales de la disputa entre ambas partes, como el de un reconocimiento formal a la historia única del pueblo naga y reformas institucionales de importante calado para recoger las aspiraciones de autogobierno naga. Además, por parte del Gobierno indio se estarían estudiando algunas propuestas para abordar la histórica reivindicación de la insurgencia naga relativa a la integración de toda la población naga que habita en los diferentes estados de la región del nordeste indio y podría estar formulando una propuesta para la creación de una institución autónoma que preserve la identidad y la cultura naga en Manipur, Assam y Arunachal Pradesh.

En paralelo a las negociaciones directas entre Gobierno e insurgencia, cabe destacar las iniciativas llevadas a cabo por el Gobierno naga y la Asamblea Legislativa del estado, que han tratado de dar un impulso importante al proceso de paz. Así, en agosto, todos los parlamentarios y el propio ministro jefe de Nagalandia, Neiphiu Rio –que en 2009

conformaron la “Joint Legislators’ Forum (JLF) of Nagaland Legislative Assembly on the Naga political issue” con el objetivo de promover el proceso de paz–, mantuvieron un encuentro con el primer ministro indio en el que mostraron su disposición a abandonar sus escaños si con ello favorecerían la consecución de un nuevo acuerdo político surgido de un acuerdo de paz antes de las elecciones del primer trimestre de 2013. Por otra parte, el ministro jefe de Nagalandia también encabezó una delegación que se reunió con el ministro de Interior indio para reclamar al Ejecutivo central que las negociaciones de paz concluyeran antes del fin del periodo legislativo en Nagalandia en marzo de 2013.

Los avances positivos en 2012 en las negociaciones entre el Gobierno y el NSCN-IM podrían desembocar en un acuerdo de paz

Por otra parte, cabe destacar el apoyo social con el que cuenta una salida negociada al conflicto en un estado con diferentes grupos de la sociedad civil movilizados a favor de la paz. En Nagalandia, las iglesias, grupos de mujeres, organizaciones tribales y diferentes colectivos sociales han expresado en numerosas ocasiones su deseo de que se logre una solución al conflicto que ponga fin a la violencia y en paralelo satisfaga las aspiraciones de importantes sectores de la sociedad naga de mayor reconocimiento y soberanía.

Si bien es cierto que el proceso de paz parece atravesar un momento crucial que podría conducir a un esperado acuerdo, no lo es menos que existen algunos riesgos que pueden hacer peligrar el pacto. En primer lugar, cabe destacar que las negociaciones para el acuerdo se están llevando a cabo con el NSCN-IM, uno de los principales grupos insurgentes del estado pero no el único. Otros grupos armados, como el NSCN-K también podrían estar a punto de iniciar negociaciones de paz con el Gobierno, pero por el momento éstas no se han concretado. El riesgo de que el resto de organizaciones insurgentes se vean agraviadas si no son tenidas en cuenta en una solución para Nagalandia debe ser tomado en consideración para no poner en peligro el fin del conflicto. Por otra parte, aunque desde hace años las insurgencias no se enfrentan directamente con las fuerzas de seguridad, los enfrentamientos faccionales entre los diferentes grupos armados han sido una constante. Aunque los acercamientos entre sus élites han conllevado una reducción considerable de esta violencia en los últimos años, ésta no ha desaparecido del todo, y su persistencia podría empañar el logro de la paz.

Por otra parte, la oposición de los Gobiernos de los estados vecinos a la creación de la Gran Nagalandia, que aglutine a toda la población naga de la región nordeste de la India, puede dificultar el logro de un acuerdo en uno de los aspectos cruciales del conflicto. Así, aunque existen numerosos elementos objetivos para el optimismo, quienes lideran el proceso deben tener en cuenta que también hay obstáculos importantes a los que hacer frente desde posiciones flexibles y creativas que permitan adoptar nuevas perspectivas que logren traspasar los escollos que han impedido el logro de la paz en las décadas que han transcurrido desde su inicio hace más de medio siglo.

5.3. La firma de un acuerdo de paz entre el Gobierno de Filipinas y el MILF

El 15 de octubre, tras más de 15 años de negociaciones, el Gobierno de Filipinas y el MILF firmaron el Acuerdo Marco para Bangsamoro (AMB), abriendo la puerta a resolver una parte importante del conflicto armado que vive Mindanao desde hace más de cuatro décadas. Aunque el AMB es solamente un acuerdo preliminar y no un acuerdo de paz definitivo, tanto el Gobierno como el MILF, así como la comunidad internacional y los medios de comunicación, han considerado la firma del AMB como uno de los principales puntos de inflexión del proceso de paz en Mindanao en las últimas décadas. Existen, por tanto, varios elementos que invitan al optimismo.

En primer lugar, la firma del AMB viene precedida por una reducción sustancial y sostenida de los enfrentamientos entre el MILF y las Fuerzas Armadas, hasta el punto de que durante el año 2012 casi no se registraron hostilidades armadas entre las partes. Ello se explica no solamente por el ambiente de cooperación que habría regido las distintas rondas de negociación durante el año, sino por la voluntad de ambas partes de respetar el acuerdo de cese de hostilidades y por el buen funcionamiento de los mecanismos de verificación del mismo (principalmente los comités que coordinan la verificación del acuerdo de alto el fuego y el Equipo de Supervisión Internacional).

En segundo lugar, ambas partes reconocen que el alto grado de internacionalización de las negociaciones confiere mayores garantías de éxito al proceso de paz. En este sentido, cabe destacar la facilitación oficial del Gobierno de Malasia, el acompañamiento de las conversaciones por parte del Grupo Internacional de Contacto (conformado por varios Gobiernos y ONG internacionales), el reciente involucramiento de la Organización de la Conferencia Islámica en el proceso de diálogo, la participación del Equipo de Supervisión Internacional (integrado por varios países) en la verificación del alto el fuego, o la disposición expresada en varias ocasiones por numerosos Gobiernos y por Naciones Unidas, la UE u otros organismos internacionales de implicarse en la reconstrucción y desarrollo de Mindanao una vez se alcance un acuerdo de paz definitivo.

En tercer lugar, varios analistas sostienen que tanto el Gobierno como el MILF han aprendido varias lecciones de tantos años de negociación y, especialmente, de experiencias negativas como el acuerdo de paz de 1996 entre el Gobierno y el MNLF o la firma fallida en agosto de 2008 del acuerdo sobre los territorios ancestrales del pueblo moro, que provocó una importante espiral de violencia y la parálisis del proceso de paz. Respecto del acuerdo sobre los territorios ancestrales del pueblo moro, el último gran intento de resolver el conflicto armado, el AMB es más explícito en el reconocimiento de los derechos de las minorías musulmanas y parece haber estado más abierto a las sugerencias y preocupaciones de los colectivos afectados por el acuerdo. Además, el AMB es flexible en los asuntos más sensibles de

la negociación y deja su concreción a la posterior aprobación de una ley fundamental para Bangsamoro, la entidad jurídica que en unos años debería sustituir a la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán.

Sin embargo, el Gobierno y el MILF han recordado en varias ocasiones que, a pesar de la repercusión mediática e internacional que ha tenido el AMB, no se ha logrado todavía ningún acuerdo de paz definitivo y que quedan por negociar algunos de los aspectos más controvertidos de la agenda, como el reparto de poder, el reparto de la riqueza o, especialmente, la “normalización”, concepto que alude al desarme, la desmovilización y la reinserción de los aproximadamente 11.000 combatientes que se estima tiene el MILF y a la recuperación de la normalidad de aquellas personas y comunidades afectadas por tantas décadas de conflicto. En este sentido, algunas voces ya han advertido al MILF sobre los riesgos de entregar sus armas sin tener plenas garantías de que las causas profundas del conflicto vayan a ser abordadas y resueltas.

Por otra parte, la existencia de una facción del MILF —el Bangsamoro Islamic Freedom Fighters (BIFF), opuesta abiertamente al proceso de paz— podría poner en cuestión el compromiso del MILF hacia la paz. En este sentido, el Gobierno ha acusado en algunas ocasiones al MILF de connivencia (con o sin el conocimiento y autorización de la cúpula del grupo) con grupos como el MNLF, Abu Sayyaf, el BIFF o incluso milicias privadas al servicio de determinados políticos locales. Respecto del MNLF, el grupo del que se escindió el MILF a finales de la década de los setenta, los principales obstáculos para el avance de las negociaciones son su presumible reacción militar para no quedar excluido del proceso político y, además, las dificultades para articular y armonizar dos procesos de paz que transcurren en paralelo y que versan sobre demandas parecidas respecto de un mismo territorio y un mismo colectivo, el pueblo moro. Por su parte, el Gobierno debe lidiar con algunos sectores políticos que se oponen a la firma de un acuerdo de paz y con las acusaciones de que podría utilizar el proceso de paz en Mindanao para lograr otros objetivos políticos (como la reforma de la Constitución) que no están vinculados a la resolución del conflicto.

A pesar de todas las dificultades mencionadas, tanto el Gobierno como el MILF han señalado que el AMB es un hito histórico y probablemente contiene los contenidos y principios básicos para un eventual acuerdo de paz global y definitivo. En esencia, el acuerdo permite, por un lado, preservar la integridad territorial y la unidad política de Filipinas, algo irrenunciable para el Gobierno y para buena parte de la ciudadanía y clase política de Filipinas. Por el otro lado, el AMB reconoce tanto los agravios históricos padecidos por el pueblo moro como su derecho a la autodeterminación y abre la posibilidad a la creación de una nueva estructura política (denominada Bangsamoro) con amplias competencias de autogobierno.

5.4. Senegal: perspectivas de una salida negociada al conflicto en Casamance

En vísperas de cumplirse 30 años del conflicto en la región de Casamance –el 26 de diciembre de 2012–, el Gobierno senegalés y el Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC) abrieron una nueva etapa de negociaciones que ha alentado las expectativas sobre una posible salida pacífica y dialogada al conflicto armado, uno de los más longevos de la historia contemporánea de África. La situación en Casamance –un área geográfica que se encuentra prácticamente separada de Senegal por Gambia para la cual el MFDC demanda la independencia– ha sido objeto de múltiples negociaciones, acuerdos de paz y de cese el fuego en el pasado, sin que estas iniciativas hayan conducido al fin de los enfrentamientos. Tras un año 2011 marcado por una escalada de violencia –coincidiendo con la proximidad de la celebración de elecciones en Senegal–, la confluencia de una serie de factores favoreció la apertura de una nueva fase de diálogo con la mediación de la Comunidad de San Egidio en el último trimestre de 2012.

Uno de los aspectos más relevantes en el cambio de escenario ha sido la llegada al poder de un nuevo presidente, Macky Sall, tras 12 años de gobierno de Abdoulaye Wade. Este último se había comprometido al inicio de su mandato a resolver la cuestión de Casamance en un plazo de 100 días. No fue hasta 2004, sin embargo, que Wade suscribió un acuerdo de paz con el líder histórico del MFDC, Diamacoune Senghor, pero el pacto no llegó a implementarse, motivando un distanciamiento por parte de las facciones más radicales del grupo. La muerte de Senghor en 2007 terminó por bloquear este acuerdo y profundizó las divisiones en el MFDC. En los años siguientes Wade promovió una política calificada por sus críticos como una apuesta de “divide y vencerás” y como un intento por “comprar la paz” –dinero a facciones de MFDC a cambio de un alto el fuego *de facto*– sin abordar las causas de fondo del conflicto.² Sall asumió el mando de Senegal en marzo de 2012 con una nueva aproximación caracterizada por la cautela, reconociendo que la resolución del conflicto conllevaría tiempo, pero insistiendo en que la situación de Casamance sería una prioridad de su Gobierno.

El nuevo mandatario también ha asumido explícitamente la necesidad de involucrar a Gambia y Guinea-Bissau en una salida negociada. Ambos países vecinos han tenido un papel significativo y ambivalente en el conflicto, con períodos de apoyo y persecución a los rebeldes del MFDC que transitan por su territorio. En este sentido, la primera visita que realizó Sall tras asumir la presidencia de Senegal fue a Gambia con la intención de comprometer su apoyo a las negociaciones. Diversos observadores del proceso también han destacado la importancia del cambio de discurso de Sall, que se declaró públicamente a favor de un diálogo franco con el MFDC y que a diferencia de Wade no puso condiciones sobre el lugar de celebración de las negociaciones, abriéndose a la posibilidad

de realizarlas en el extranjero como pretendían los rebeldes.³

La creación de un contexto favorable a las conversaciones de paz también ha estado determinada por el posicionamiento de las distintas facciones del MFDC, dividido en dos frentes: el sur, con facciones lideradas por César Atou- te Badiatte y Ousmane Niantang Diatta; y el norte, encabezado por Salif Sadio. El frente de Sadio –el más poderoso en términos de capacidad armada– hizo explícita su disposición a negociar a principios de 2012. No obstante, Sadio ha rechazado mantener contactos con las otras facciones del movimiento, del que se considera único representante

e interlocutor. Badiatte y Niantang anunciaron a mediados de septiembre su reunificación y se han mostrado dispuestos a dialogar con el Gobierno. En este contexto, y en medio de un clima de reducción de la violencia en Casamance, a mediados de octubre de 2012 se realizó la primera reunión entre representantes del Gobierno y delegados del MFDC de Sadio en Roma. La liberación en diciembre de ocho militares que la facción de Sadio había retenido durante casi un año fue valorada como un gesto positivo, tras el cual se anun- ció una segunda ronda de negociaciones para principios de 2013. Paralelamente, por encargo de Sall, el arzobispo de Dakar habría abierto un canal de diálogo con el MFDC de Badiatte, mientras que el presidente de Gambia, Yaya Jammeh, estaría intentado promover un encuentro entre las facciones del MFDC para promover su reconciliación.

Como en otros contextos, y teniendo en cuenta el fracaso de los acuerdos en años recientes, las negociaciones de paz sobre el conflicto en Casamance enfrentan múltiples desafíos. Respecto al proceso de diálogo, sectores cercanos a la mediación han advertido sobre los problemas que supone la división del MFDC en distintas facciones a la hora de negociar, mientras que el Gobierno ha reconocido que tendrá que ampliar el proceso en el futuro para incluir a otros sectores sociales. Las conversaciones deberán abordar los agravios que están en el origen del conflicto y conciliar las aspiraciones de independencia del MFDC con las ofertas gubernamentales de implementar un sistema descentralizado que transfiera competencias a Casamance. El proceso también tendrá que tener en cuenta los intereses de la sociedad casamancesa –el MFDC ha perdido apoyo en la capital de Casamance, Ziguinchor–; la situación de las víctimas y de la población civil –ambos bandos han sido acusados de abusos y violaciones a los derechos humanos–; el peso de la economía política del conflicto; así como la reintegración de los milicianos rebeldes. Convertido en un conflicto de baja intensidad, diversos expertos destacan que ha aumentado la convicción de que no es posible una solución militar a la cuestión de Casamance, un conflicto que en tres décadas ha causado entre 3.000 y 5.000 víctimas mortales y decenas de miles de desplazados.

2. Cristophe Châtelot, “Boundaries of Casamance remain blurred after 30 years of conflict,” *Guardian Weekly*, 19 de junio de 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jun/19/casamance-guinea-bissau-gambia-senegal>.

3. Rémi Carayol, “Sénégal: Casamance, un mot d'ordre, patience,” *Jeune Afrique*, 5 de octubre de 2012, <http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2698p082-083.xml/O/>.

5.5. Colombia: hacia un acuerdo de paz con las guerrillas

Colombia vive un conflicto armado desde hace casi cincuenta años, cuando en 1964 se crearon dos guerrillas, las FARC y el ELN, como resultado de la falta de condiciones para la participación política en un país con profundas desigualdades y con la tierra en manos de muy pocos propietarios. Desde entonces ha habido algunos intentos, aunque tardíos, para lograr un acuerdo de paz, que fracasaron. Los últimos fueron entre 1998 y 2002 con las FARC, por el que se desmilitarizó una extensa zona del país para albergar las negociaciones, y entre 2005 y 2008 con el ELN, en Cuba. Después de estos fracasos, han existido algunos acercamientos y declaraciones de las guerrillas favorables a una solución política negociada, pero no fue hasta el acceso de Juan Manuel Santos a la presidencia de la República, en 2010, que se ha abierto una nueva oportunidad para alcanzar un acuerdo.

En su toma de posesión como presidente, Juan Manuel Santos manifestó que tenía la llave de la paz, y que la usaría cuando existieran condiciones y la guerrilla actuara de buena fe. De forma discreta, el presidente mandó mensajes a la guerrilla de las FARC y mantuvo unos primeros encuentros en Venezuela, hasta que a principios de 2012 abrió unos diálogos exploratorios secretos en Cuba con delegados de esta guerrilla. En agosto de dicho año se hicieron públicos los encuentros, y el presidente anunció que se había llegado a un acuerdo sobre una agenda temática de cinco puntos, que sería discutida por ambas partes a partir de noviembre, en La Habana. En octubre, se celebró en Oslo una ceremonia de instalación de las negociaciones, con presencia de las delegaciones del Gobierno y de las FARC. Noruega, junto a Cuba, actúa como garante del proceso, y Venezuela y Chile como acompañantes. Este acto despertó una enorme expectación internacional, como síntoma del interés despertado en la opinión pública colombiana, favorable a los diálogos, así como de la sociedad internacional.

El primer tema a discutir fue el de la política agraria sostenible, un tema histórico en el pensamiento de las FARC, y uno de los temas a resolver en Colombia debido a la excesiva concentración de la tierra. Los puntos siguientes serían el de la participación política, el fin del conflicto, el narcotráfico y las víctimas. Aunque el Gobierno manifestó que el proceso podría durar menos de un año, las FARC prefirieron no ponerle fecha, conscientes de que podrían surgir inconvenientes. Como punto a favor, el hecho de que no partía de cero, sino de una agenda previamente pactada, bastante realista y posibilista. A principios de diciembre, el presidente declaró que las negociaciones debían dar resultados antes de noviembre de 2013. Entretanto, las FARC insistieron en poner en marcha mecanismos participativos para tener en cuenta la opinión y las propuestas de la sociedad civil. Para ello, las Comisiones de Paz del Congreso y del Senado llevaron a cabo en diferentes regiones del país unas sesiones deliberativas, cuyas conclusiones fueron trasladadas a la Mesa de La Habana. Al mismo tiempo, se acordó que Naciones Unidas

y la Universidad Nacional organizarían unos seminarios sobre los primeros temas de la agenda, para enriquecer la discusión de las delegaciones de las FARC y del Gobierno.

Mientras se iniciaban los diálogos, en los medios de comunicación se debatió profusamente uno de los temas de la agenda, el de las víctimas. Por una parte, se reclamaba a las FARC la liberación de personas retenidas y el esclarecimiento sobre el paradero de personas secuestradas en el pasado. Por otra parte, se levantó una polémica sobre la fórmula jurídica que se aplicaría a los jefes de las FARC, una vez logrado el acuerdo de paz. La guerrilla manifestó que no estaban dispuestos a pagar penas de cárcel mientras el Gobierno y muchos juristas, además de asociaciones de derechos humanos, planteaban medidas de justicia transicional.

A finales de 2012, el ELN manifestó su deseo de incorporarse a las negociaciones, aunque en otra mesa, y nombró a una delegación para tal efecto. Según parece, el Gobierno inició contactos exploratorios para ver si podría iniciar unos diálogos con esta guerrilla en Cuba. En cualquier caso, el ELN manifestó que no se trababa de negociar con ella, sino de poner en marcha mecanismos de consulta con la sociedad civil y las organizaciones populares, tratando los temas de fondo que originaron el conflicto armado. Con estos acercamientos, en 2013 se abre la perspectiva de lograr un acuerdo con las dos guerrillas, lo que podría poner fin a casi 50 años de conflicto en Colombia.

En 2013 se abre la perspectiva de lograr un acuerdo con las dos guerrillas, lo que podría poner fin a casi 50 años de conflicto en Colombia.

5.6. Un tratado fuerte para controlar el comercio de armas: ¿segundo intento?

En el año 2006 se inició el proceso para la adopción de un Tratado sobre Comercio de Armas (TCA), camino que debía haber concluido en julio de 2012 con la aprobación del TCA. No obstante, la conferencia diplomática convocada con este objetivo concluyó sin que se hubiera logrado la firma del TCA, a pesar de la voluntad mostrada por la mayoría de los Estados para alcanzar no sólo un acuerdo, sino que el texto aprobado fuera robusto y vinculante. Meses después de la conclusión de la conferencia diplomática, se abre una nueva oportunidad para la aprobación de este tratado, después de que los Estados miembros de Naciones Unidas acordaran la celebración de una última conferencia en el mes de marzo de 2013 con el objetivo de aprobar el texto definitivo del TCA a partir del borrador presentado en la conferencia de julio. El resultado de la votación, prácticamente unánime con 157 votos a favor, 18 abstenciones y ningún voto en contra, establecía que el nuevo texto debería ser aprobado por consenso, abriendo la puerta a que en caso de nuevo desacuerdo sea la Asamblea General la que lo vote.

El borrador de texto sobre el que los Gobiernos trabajarán es un texto validado por numerosas ONG internacionales que llevan años haciendo campaña para la aprobación del TCA, con el objetivo de que el comercio de armas se regule, contribuyendo así a reducir el impacto de este comercio en los conflictos armados y el crimen. Aún así, el hecho de que los Estados cuenten con unos meses antes de su aprobación definitiva debería servir para paliar algunas de las deficiencias que estas organizaciones han apuntado, y fortalecer más un texto crucial para la construcción de la paz a escala global. El texto presenta varias carencias cuya subsanación serviría para hacer frente a algunos de los problemas en términos de violaciones de derechos humanos y consecuencias humanitarias que se derivan de la actual falta de control sobre el comercio de armas.

La campaña internacional Armas Bajo Control ha identificado diez de estas deficiencias que los Estados están a tiempo de corregir para mejorar el TCA y por tanto, se trata de una clara oportunidad para contribuir a la construcción de la paz a nivel internacional.⁴ En primer lugar, el TCA tiene un alcance limitado, al abarcar únicamente siete categorías de armas convencionales ofensivas, dejando fuera numeroso armamento convencional, así como municiones, partes y componentes. En segundo lugar, hay falta de claridad sobre lo que constituyen las transferencias internacionales de armas, lo que podría llevar a interpretaciones divergentes del TCA por parte de los Estados parte. Tercero, establece una aplicación restringida de las prohibiciones del suministro de armas en casos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, al presumirse

que debe haber una intención por parte del proveedor de que las armas se utilicen en dichos casos. En cuarto lugar, la evaluación de los umbrales de riesgo de violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario, así como la comisión de actos de terrorismo no es clara, lo que podría llevar a que se rechacen las transferencias de armas sólo en condiciones extremas y excepcionales. Quinto, las disposiciones sobre la desviación, la corrupción, el desarrollo y la violencia de género son débiles. En sexto lugar, las exenciones creadas por las referencias a “otros instrumentos” y los “acuerdos de cooperación en defensa” pueden acabar permitiendo a los Estados firmar otros

acuerdos que minen el TCA. En séptimo lugar, los requerimientos sobre la provisión de información son débiles, por lo que no contribuirán a incrementar la transparencia en el comercio. Octavo, el requerimiento de 65 Estados firmantes para que entre en vigor es muy elevado y puede llevar a que pasen años antes de que se alcance este objetivo, paralizándose así su implementación. Noveno, una vez aprobado el tratado, será muy difícil reforzarlo, ya que cualquier decisión deberá ser adoptada por consenso. En décimo lugar, la ambigüedad sobre los controles a determinadas transferencias a Estados que no son parte, abre la puerta a la ausencia de controles en ciertos ámbitos.

Aunque existen consensos importantes, tanto por parte de los Estados, que mayoritariamente se han mostrado dispuestos a aprobar un articulado fuerte y que sirva de manera genuina para controlar este comercio dañino para la paz y la seguridad internacionales, como por parte de la sociedad civil, con respecto a la buena base que representa el borrador de tratado, también es cierto que el proceso se encuentra en una encrucijada decisiva. Así pues, es necesario que los Estados apuesten porque el TCA que surja de la conferencia diplomática de marzo sea lo suficientemente ambicioso para que contribuya verdaderamente a construir seguridad humana y paz. El TCA debe ser capaz de ir más allá de los actuales instrumentos, como sanciones y embargos, que se han demostrado claramente insuficientes para reducir el impacto negativo del armamentismo en términos de vidas humanas, desarrollo socioeconómico o respeto a los derechos humanos. Así pues, es extremadamente necesaria la aprobación de un mecanismo jurídicamente vinculante que comprometa a los Estados parte a controlar el comercio internacional de armas garantizando que por encima de los intereses nacionales o comerciales estará el respeto a los derechos humanos, la vida y la paz y la seguridad internacional.

4. Armas Bajo Control, *Finalizando el trabajo: Hacia un TCA prueba de balas*, Informes de Armas Bajo Control, 2012, <http://speakout.controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Finalizando-el-trabajo-format.pdf>.

5.7. ¿Población joven como motor de cambio y diálogo en contextos de conflicto?

Tras la celebración en 2010 del Año Internacional de la Juventud, decisión acordada por la Asamblea General de la ONU, la Comisión sobre Población y Desarrollo de la ONU decidió dedicar su 45ª sesión, en 2012, a la adolescencia y juventud, como parte del seguimiento a las recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. Si bien la resolución por la comisión (Resolución 2012/1) apenas aborda el impacto de los conflictos armados en la población joven o el papel de ésta en la promoción de la paz, sí resalta retos genéricos en relación a los jóvenes en la agenda internacional, incluyendo la centralidad de la salud y derechos sexuales y reproductivos, de gran importancia en contextos bélicos y posbélicos. El aparente nuevo impulso desde diversas perspectivas a la agenda de la juventud coincide con un contexto global en que ésta está teniendo un papel protagónico en procesos sociales recientes y sorprendentes, como la llamada Primavera Árabe en Túnez o Egipto, unido a su participación en múltiples iniciativas de paz. De este modo, se pone de relieve la oportunidad de impulsar el trabajo de paz de las personas jóvenes y a éstas como constructoras de paz.

De los 6.970 millones de personas que pueblan el planeta, aproximadamente 1.200 millones tienen entre 15 y 24 años. El concepto de juventud es complejo e incluso disputado, remite a realidades heterogéneas y es entendido y acotado de manera diversa en diferentes contextos culturales y sociales. La categoría remite a menudo a un periodo de transición entre la niñez y la edad adulta y en parte se superpone a la categoría de infancia tipificada en la Convención sobre los Derechos del Niño, que considera niños y niñas a la población menor de 18 años, a la que se reconoce derechos específicos.

En contextos de conflicto armado o de tensiones sociopolíticas, las narrativas en torno a la juventud han priorizado su victimización (jóvenes como víctimas, junto a niños y mujeres) y su estigmatización (jóvenes como potenciales generadores de inseguridad e inestabilidad). Esta doble mirada se vincula en parte a la exposición de la población joven a factores de riesgo e impactos específicos, así como a los retos y problemas derivados de verse desproporcionadamente afectados por problemas socioeconómicos y por el uso de la violencia. Así, el Informe sobre la Juventud Mundial de 2005 de la ONU apuntaba entre otros factores de riesgo e impactos al reclutamiento de jóvenes como soldados y combatientes, al impacto de los conflictos en las posibilidades de independencia económica, a su vulnerabilidad a un alto riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual y al riesgo de ser objetivos de violencia, incluyendo la sexual. A su vez, y aunque el vínculo entre composición demográfica y violencia es problemático y ha recibido críticas por la estigmatización que conlleva, la existencia de elevados porcentajes de población joven en una sociedad dada (las llamadas “youth bulges” o bolsas de jóvenes), en combinación con factores como elevado desempleo y difi-

cultades socioeconómicas, es considerado a menudo como posible motor de inestabilidad. Más allá de correlaciones, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de desempleo juvenil se ha mantenido próxima al punto máximo alcanzado en 2009 en el marco de la crisis económica global, con un 12,6% en el año 2011. En el caso de Oriente Medio alcanza al 25,5% de los jóvenes y en la región del norte de África al 23,8%. Son porcentajes que contrastan con el 4,8% de desempleo en adultos.

No obstante, más allá de la victimización o la estigmatización, los jóvenes son también actores protagonistas de iniciativas de construcción de paz, de movilización y denuncia y constituyen un grupo de población con gran potencial para la materialización de procesos de transformación de conflictos a largo plazo. En ese sentido, en muchos contextos de violencia, entornos posbélicos y de tensión sociopolítica, las personas jóvenes son actores de movilización y transforma-

ción a través de su participación y liderazgo en iniciativas comunitarias, locales, estatales o internacionales, específicamente formadas por población joven o intergeneracionales. Los ejemplos de iniciativas son múltiples e incluyen también experiencias entre jóvenes vinculados a grupos o sectores enfrentados.

Con alertas sobre el insuficiente estudio de su potencial papel positivo en el ámbito de la construcción de paz, autoras como Del Felice y Wisler plantean de manera tentativa algunos valores identificados con frecuencia en iniciativas u organizaciones de jóvenes y que refuerzan ese posible papel: una mayor apertura al cambio que otros grupos de edad, una mayor proyección hacia el futuro y menor estancamiento en el pasado, actitudes innovadoras y de valentía con respecto a los riesgos asociados a la movilización, y mayor facilidad para conectar con las experiencias y necesidades de otros jóvenes, entre otros.⁵

La resolución 2012/1 de la Comisión sobre Población y Desarrollo de la ONU insta a los Estados a promulgar e implementar legislación que proteja a adolescentes y jóvenes, incluyendo a quienes viven en situaciones de contextos bélicos, de todas las formas de violencia, incluida la violencia de género y violencia sexual, e insta también a los Gobiernos y otros actores a apoyar e impulsar una mayor participación de la juventud y en organizaciones conducidas por jóvenes y centradas en una agenda de juventud. Entre otros aspectos, el texto también invita a una gran diversidad de actores, incluyendo familias, profesorado, líderes religiosos, tradicionales y comunitarios, y organizaciones comunitarias a promover el desarrollo de adolescentes y jóvenes.

En definitiva, se vislumbra la oportunidad de reconocer la centralidad y potencialidad del papel de la juventud en la construcción de la paz, superando para ello las narrativas victimistas y estigmatizadoras.

***La población joven,
a menudo vista
como víctima o como
potencial motor
de inestabilidad,
participa en múltiples
iniciativas***

5. Celina Del Felice y Andria Wisler, “The Unexplored Power and Potential of Youth as Peace-builders,” *Journal of Peace Conflict & Development*, 11 (2007), <http://www.unoy.org/unoy/wp-content/uploads/downloads/2011/05/PCD-ISSUE-11-ARTICLE-The-Unexplored-Power-and-Potential-of-Youth-as-Peace-Builders.pdf>.