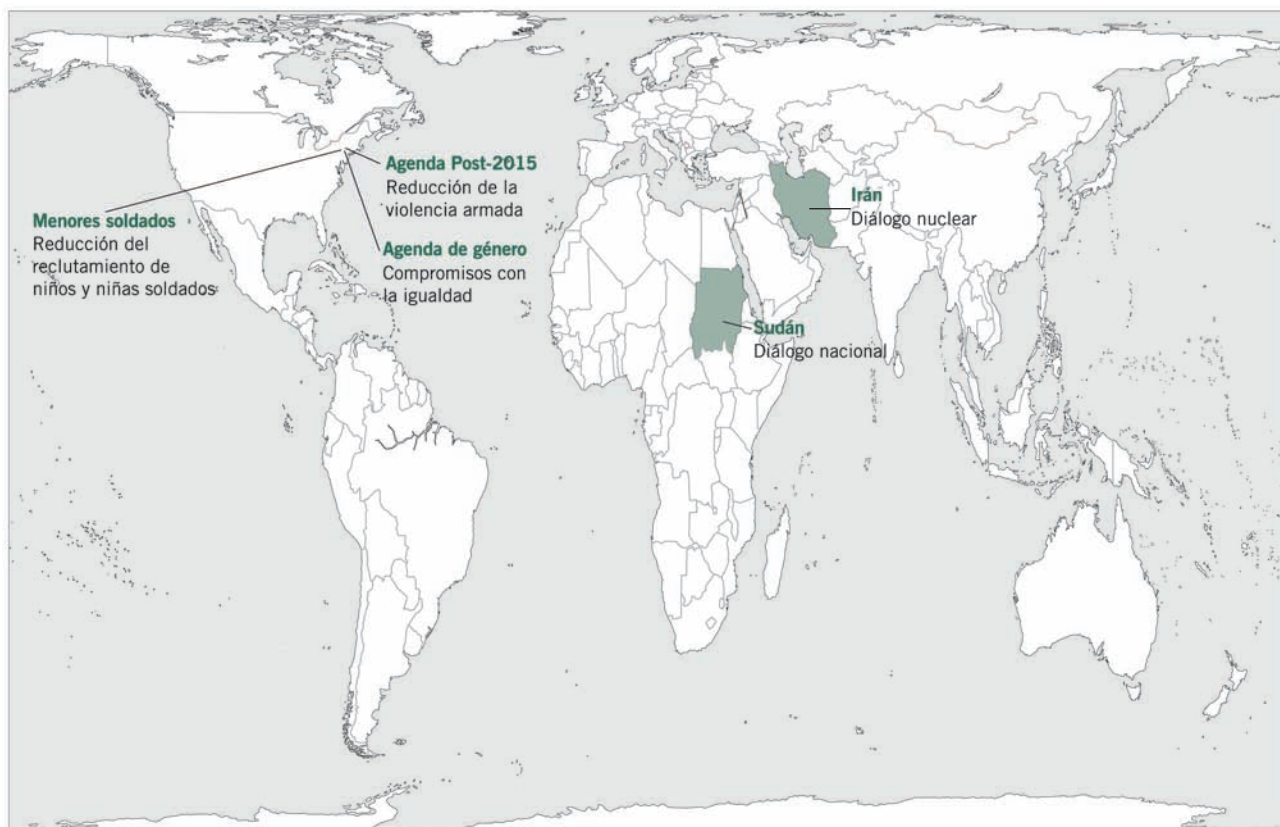


## 5. Oportunidades de paz para 2015

Tras el análisis del año 2014 en materia de conflictividad y construcción de paz, la Escola de Cultura de Pau de la UAB destaca en este capítulo cinco ámbitos que constituyen oportunidades de paz para el año 2015. Se trata de 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/o temas de la agenda internacional que pueden contribuir a corto o medio plazo, a la construcción de la paz. Las oportunidades identificadas de cara a 2015 hacen referencia a la renovada apuesta por el diálogo para buscar una solución al dossier nuclear iraní; la esperanza para la paz que representa la iniciativa de diálogo nacional en Sudán; las perspectivas que ofrece la inclusión de la reducción de la violencia armada como tema relevante en la Agenda Post-2015; la confluencia de esfuerzos a nivel global para actuar contra el reclutamiento de menores de edad; y los posibles avances en la agenda internacional para la igualdad de género dada la coincidencia de diversos acontecimientos a nivel global.

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 conduzcan 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 2015



## 5.1. 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 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 adquiera 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

1. 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.

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> 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 supone 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. 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

suní 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–, que es uno de los países más estables de la zona y que cuenta con recursos y disposición a intervenir en la región para frenar el ascenso de grupos armados radicales suníes. 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 Occi-

dente, 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>

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.

**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**

2. 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>.  
3. 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).  
4. 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).

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 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 “ambi-

güedad” 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.

5. 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>.

## 5.2. 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 de 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 sep-

6. 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.

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



tiembre y que tendría una duración de tres meses, calendario que no se ha respetado, ya que el Diálogo todavía no se ha iniciado.

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,

8. 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.
9. 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 dos 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.

con la celebración de un seminario en Berlín en octubre, tras el que el SRF 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.

## 5.3. 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>

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* (pg. 5), 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.

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 consen-

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.



so 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

**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**

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. Esta consulta global estuvo liderada por PNUD, UNICEF, UNISDIR y UNPBSO con el apoyo de los Gobiernos de Finlandia, Indonesia, Liberia y Panamá. Véase el informe final, elaborado por el Gobierno de Finlandia, “The Global Thematic Consultation on Conflict, Violence and Disaster, and the Post-2015 Development Agenda” en [http://www.az.undp.org/content/azerbaijan/en/home/library/post2015/synthesis\\_report/](http://www.az.undp.org/content/azerbaijan/en/home/library/post2015/synthesis_report/).

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 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.

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 coinci-

den 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.

***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***

## 5.4. 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;

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/>.

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 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>

***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***

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 en 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

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 y Consejo de Seguridad de la ONU, Op. Cit.

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 nue-

vos 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 soldado 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.



## 5.5. 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 explí-

citamente 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

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://cwg1.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* Nº1, 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>.

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 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 contemplen 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 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

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

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.