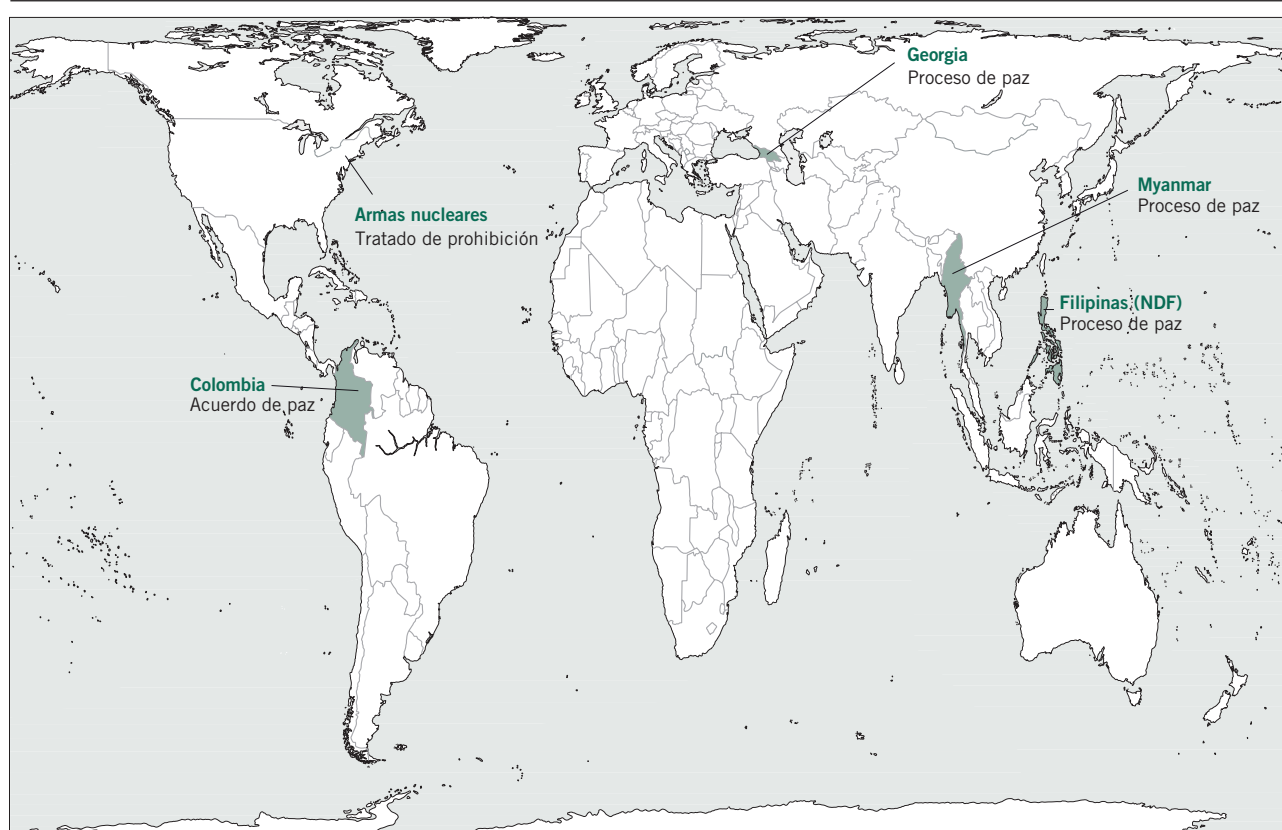


## 5. Oportunidades de paz para 2017

Tras analizar el año 2016 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 2017. 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 2017 hacen referencia a la inclusión de la perspectiva de género en el acuerdo de paz en Colombia, a la reanudación de las conversaciones de paz entre el Gobierno de Filipinas y el NDF, a la inclusividad en el proceso de paz en Myanmar, a la reanudación de los mecanismos de prevención de incidentes y la introducción de la perspectiva de género en el proceso de diálogo en Georgia y, por último, a las negociaciones a nivel internacional que tendrán lugar en 2017 sobre la prohibición de las armas nucleares, que pueden ofrecer una oportunidad histórica para el establecimiento de un tratado en este ámbito.

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 favorezcan 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 también poniendo de manifiesto las dificultades y problemáticas que existen y que podrían suponer obstáculos para su materialización como oportunidades de paz.

Mapa 5.1. Oportunidades de paz para 2017



## 5.1. La inclusión de la perspectiva de género en el acuerdo de paz en Colombia

El 12 de noviembre de 2016, el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC firmaron el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* con el objetivo de poner fin al conflicto armado iniciado en 1964 y que ha tenido un grave impacto en el país, causando más de ocho millones de víctimas según los registros gubernamentales. Se trata de un acuerdo de enorme relevancia en lo que respecta a la inclusión de la perspectiva de género y que representa una oportunidad única para avanzar en la construcción de una paz sostenible e inclusiva en Colombia, con la participación de las mujeres y la población LGTBI como actores claves en la implementación del acuerdo. El Gobierno y las FARC habían alcanzado un acuerdo final previo en el mes de agosto tras un proceso de negociación llevado a cabo en La Habana con la facilitación de Cuba y Noruega y con la participación de Chile y Venezuela como países garantes. Sin embargo, este acuerdo fue rechazado por una ajustada mayoría de votos en el plebiscito convocado por el Gobierno para su refrendación en el mes de septiembre. Tras la celebración del plebiscito, en el que el “No” al acuerdo de paz obtuvo el 50,2% frente al 49,8% del “Sí”, se inició una nueva negociación entre las partes, que incluyó un proceso de diálogo con los sectores políticos y sociales que habían defendido el rechazo al acuerdo de paz y que derivó en la rúbrica de un nuevo acuerdo. Las dos cámaras legislativas del Congreso de Colombia refrendaron el nuevo acuerdo de paz, tras lo cual éste entró en vigor y se inició el proceso de implementación a principios del mes de diciembre de 2016.

Tanto el proceso de paz como el acuerdo alcanzado han sido descritos como innovadores.<sup>1</sup> Entre los diferentes aspectos novedosos cabe destacar de manera especial, la participación sustantiva de las mujeres y de representantes de organizaciones LGTBI en el proceso de diálogo y la inclusión de la perspectiva de género en el acuerdo final. Se trata de dos hechos especialmente relevantes, puesto que 16 años después de la aprobación en el Consejo de Seguridad de la ONU de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad y del inicio de la conocida como agenda mujeres, paz y seguridad, las mujeres y el género continúan ausentes en gran parte de los procesos y acuerdos de paz.<sup>2</sup> La resolución 1325 “pide un aumento de la participación de la mujer en los niveles de adopción de decisiones en la solución de los conflictos y los procesos de paz” y “pide a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género”. Posteriores resoluciones del Consejo de Seguridad han profundizado en este aspecto y, por ejemplo, la resolución 2122 puso énfasis en que tanto las delegaciones negociadoras como los equipos facilita-

dores y mediadores contarán con conocimientos técnicos sobre la inclusión de la perspectiva de género, así como el nombramiento de más mujeres mediadoras. Así pues, el marco normativo internacional sobre mujeres, paz y seguridad establece directrices claras sobre la importancia de que los procesos y los acuerdos de paz sean inclusivos con respecto al género. Sin embargo, el caso de Colombia es especialmente relevante por ser uno de los primeros en haberlo hecho efectivo de manera explícita y sustantiva en el texto del acuerdo firmado, ya que si bien el 27% de los acuerdos de paz suscritos después de la aprobación de la resolución 1325 contienen alguna referencia a las mujeres o al género, no todas las referencias incluidas en los acuerdos de paz tienen el mismo grado de profundidad o exhaustividad y son pocos los casos en los que estas referencias son realmente sustantivas.<sup>3</sup>

El acuerdo final alcanzado adopta como uno de los principios generales para la implementación el enfoque de género, definido como “el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional”, explicitando también la importancia de adoptar medidas afirmativas para lograr la igualdad y la participación de las mujeres.<sup>4</sup> A lo largo de los diferentes puntos que componen el acuerdo –reforma rural integral; participación política; fin del conflicto; drogas ilícitas; víctimas; e implementación, refrendación y verificación– se recogen aspectos más específicos acerca de cómo aplicar dicho enfoque de género a los diferentes elementos contemplados por el acuerdo. En varios momentos del acuerdo se hacen referencias explícitas a la población LGTBI. Aunque la conceptualización del enfoque de género no incluye ninguna mención a la población LGTBI, sí lo hace en otro de los principios generales para la implementación, el de respeto a la igualdad y no discriminación. Este principio señala que “ningún contenido del Acuerdo Final se entenderá e interpretará como la negación, restricción o menoscabo de los derechos de las personas independientemente de su sexo, edad, creencias religiosas, opiniones, identidad étnica, por su pertenencia a la población LGTBI, o por cualquier otra razón”.

Se trata por tanto, de un acuerdo ambicioso en lo que respecta a la inclusión de la perspectiva de género sobre todo en términos comparativos, ya que hasta el momento ningún acuerdo de paz alcanzado había logrado una inclusión del género de manera tan exhaustiva y otros acuerdos en los que se había hecho referencia a la orientación sexual (Burundi, 2005; RDC, 2003; y Zimbabwe, 2013), lo

1. Mariano Aguirre, “Un acuerdo de paz innovador”, *El País*, 27 de septiembre de 2016; Kristian Herbolzheimer, *Innovations in the Colombian peace process*, NOREF, 27 de junio de 2016.
2. Radhika Coomaraswamy, *Prevenir los conflictos. Transformar la justicia. Garantizar la paz. Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, ONU Mujeres, 2015.
3. Christine Bell, *Text and Context. Evaluating Peace Agreements for their “Gender Perspective”*, Report 1, Political Settlements Research Programme, 2015.
4. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016.
5. Christine Bell, “Lex Pacificatoria Colombiana: Colombia’s Peace Accord in Comparative Perspective”, 110 *AJIL Unbound* 165, 2016.

hacían en un sentido negativo.<sup>5</sup> No obstante, cabe señalar que en el primer acuerdo final alcanzado por el Gobierno de Colombia y las FARC, el lenguaje relativo al género era más robusto y tenía un carácter más inclusivo, al vincular de forma mucho más estrecha el enfoque de género no solo a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y al reconocimiento específico de los impactos del conflicto en las mujeres, sino también a la población LGTBI.

La revisión del enfoque de género en el nuevo acuerdo de paz obedeció a las presiones por parte de los sectores conservadores y religiosos que en su campaña en contra del apoyo al acuerdo de paz en el plebiscito esgrimieron de forma recurrente argumentos sobre la supuesta “ideología de género” defendida por el acuerdo.<sup>6</sup> Este término, acuñado por sectores religiosos, es utilizado internacionalmente para oponerse a los avances legales en el reconocimiento a los derechos de las mujeres y de las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas, en especial en lo relativo a los derechos sexuales y reproductivos. No obstante, el acuerdo de paz adoptaba un enfoque de género de acuerdo con los estándares internacionales en materia de igualdad recogidos por la legislación y la jurisprudencia internacional, como por ejemplo la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como otras herramientas normativas como la ya mencionada agenda mujeres, paz y seguridad. La presión de estos sectores religiosos y conservadores llevó, por tanto, a una definición de enfoque de género en el acuerdo en la que género se convierte en equivalente a mujeres en consonancia con las interpretaciones más restrictivas, pero al mismo tiempo dominantes, del discurso sobre género a nivel internacional.<sup>7</sup> En el texto del acuerdo las menciones a la población LGTBI se acompañan constantemente de referencias a las condiciones de exclusión, vulnerabilidad y discriminación histórica de esta población.

Así pues, el acuerdo alcanzado en Colombia y el complejo proceso de negociaciones tanto entre las partes en conflicto, como posteriormente con los sectores sociales y políticos contrarios al acuerdo de paz, han evidenciado las enormes dificultades que persisten para la plena implementación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad y la igualdad de género. Si bien es cierto que los derechos de las mujeres han merecido un mayor reconocimiento en este proceso, el logro de la igualdad de género desde una perspectiva más amplia que incluya las diferentes identidades y orientaciones sexuales y de género es un reto plagado de numerosos obstáculos.

A pesar de estos obstáculos y restricciones, las organizaciones de mujeres y LGTBI que impulsaron este proceso desde el inicio de las negociaciones de paz recibieron con satisfacción y celebraron la firma del nuevo acuerdo de paz. Cabe señalar que a lo largo de todo el proceso de paz las reivindicaciones de

estos grupos no solo contemplaban la inclusión y participación significativa de las mujeres y población LGTBI. Desde el inicio de las negociaciones formales en La Habana estas organizaciones señalaron que el proceso constituía la máxima prioridad del país y reclamaban a las partes negociadoras alcanzar un acuerdo y no abandonar el proceso negociador hasta lograrlo. Además, en el marco de la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz celebrada en 2013, presentaron una extensa lista con propuestas sobre todos los temas incluidos en la agenda negociadora, con la intención de contribuir a enriquecer el acuerdo de paz que se lograra fruto de estas negociaciones.<sup>8</sup> De hecho, fueron las exigencias planteadas por las mujeres en la Cumbre las que derivaron en la inclusión del género en el proceso. Tras la celebración de la Cumbre, tanto Gobierno como FARC se hicieron eco de estas exigencias y suscribieron un acuerdo sobre representación política que incluía un punto en el que se señalaba que todo el contenido del acuerdo se implementaría con “un enfoque de género y asegurando la participación de la mujer”.

A este acuerdo le siguió la entrada de dos mujeres en el equipo negociador gubernamental, una de cuyas funciones era la de establecer un canal de comunicación con las organizaciones de mujeres para recoger sus aportaciones al proceso de paz. En 2014 se logró un acuerdo entre las partes negociadoras para el establecimiento de una subcomisión de género con el mandato de integrar las voces de las mujeres y la perspectiva de género en todos los acuerdos alcanzados, tanto parciales como en un eventual acuerdo final, en la mesa de negociaciones. La subcomisión, integrada por cinco representantes de cada una de las partes, contó con el asesoramiento de personas expertas nacionales e internacionales, incluyendo representantes de los países garantes, Cuba y Noruega. Numerosas organizaciones de mujeres y LGTBI viajaron a La Habana para participar en diferentes sesiones de la subcomisión de género y aportar sus propuestas y conocimiento tanto sobre los impactos específicos de género del conflicto armado como sobre el papel de las organizaciones de mujeres y LGTBI en la construcción de la paz. Así pues, la participación de las mujeres y la población LGTBI fue un aspecto decisivo para la consecución de un acuerdo de paz que incluyera la perspectiva de género, ya que hasta el momento en el que esta participación no se produjo, el proceso había obviado cualquier referencia a la importancia del género para la construcción de la paz en Colombia.

En conclusión, a pesar de que el acuerdo definitivo no logró mantener el grado de exhaustividad con el que se abordó el enfoque de género en el primer acuerdo final, éste sigue representando un avance enormemente importante en materia de integración de la perspectiva de género en un acuerdo de paz. El proceso colombiano muestra cómo la participación de la sociedad civil organizada y del movimiento de mujeres en sinergia con otros actores implicados, como los facilitadores formales del proceso o Naciones Unidas, representa una estrategia exitosa para lograr la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad en un proceso de paz.

6. Lina M. Céspedes-Báez, “Gender Panic and the Failure of a Peace Agreement”, 110 *AJIL Unbound* 183, 2016.

7. *Ibid.*

8. *Cumbre Nacional de Mujeres y Paz. Bogotá, Colombia. Octubre 23 al 25 de 2013. Sistematización.*

## 5.2. La reanudación de las conversaciones de paz entre el Gobierno de Filipinas y el NDF

Poco después de la victoria de Rodrigo Duterte en las elecciones presidenciales que se celebraron en mayo de 2016 se reanudaron las conversaciones de paz entre el Gobierno y el National Democratic Front (NDF), organización que agrupa a distintos colectivos de inspiración comunista y que negocia con Manila en representación del Partido Comunista de Filipinas (PCF) y de su brazo armado, el New People's Army (NPA), una guerrilla que empezó a operar en 1969 y que se cuenta entre las insurgencias armadas más antiguas de Asia. Tanto ambas partes como algunos analistas consideran que los avances que se han registrado durante el 2016 permiten ser optimistas respecto del desenlace del proceso de paz, que estaba estancado desde hacía alrededor de cuatro años. De hecho, ambas partes incluso se comprometieron a firmar un acuerdo de paz para mediados de 2017. Para dicha fecha, hará 30 años que se iniciaron las conversaciones de paz, lo que las convierte en uno de los procesos de paz más longevos de todo el mundo. En este periodo se han sucedido cinco administraciones distintas (Corazón Aquino, Fidel Ramos, José Estrada, Gloria Macapagal Arroyo y Benigno Aquino), se han llevado a cabo más de 40 rondas de negociación y se han firmado más de 20 acuerdos parciales de distinto alcance e importancia. Por tanto, aunque existen riesgos, dificultades e incertidumbres, ambas partes se han mostrado esperanzadas respecto de la posibilidad de lograr a medio plazo un acuerdo de paz que, a juzgar por la duración e impacto del conflicto, sería histórico.

Según algunos analistas, el factor más decisivo que explica el nuevo escenario de las negociaciones entre el Gobierno y el NDF es la elección de Rodrigo Duterte como presidente, tanto por la voluntad política que hasta el momento está demostrando respecto del diálogo con los distintos grupos armados que operan en el país como por su cercanía personal e ideológica con la cúpula del NDF. Duterte, que en alguna ocasión se ha declarado socialista, había sido alumno en la universidad de Jose Maria Sison, el fundador del PCF y el NPA, y durante su período como alcalde de Davao (durante unos 20 años) había facilitado en varias ocasiones la liberación de rehenes y prisioneros por parte del NPA. Pocas horas después de su victoria en las elecciones presidenciales, Duterte hizo pública su disposición a iniciar un diálogo con Sison, garantizando su seguridad e inmunidad en un eventual regreso a Filipinas, o incluso viajando él personalmente a Utrecht, donde la cúpula de la organización reside desde mediados de los años 80. Además, como gesto de buena voluntad, ofreció al NDF cuatro ministerios en su Gobierno (Medio Ambiente y Recursos Naturales; Reforma Agraria; Bienestar Social y Trabajo y Empleo). El NDF agradeció pero declinó dicha propuesta, pero propuso varios nombres afines a la organización que finalmente fueron nombrados para

el cargo. Días más tarde, tanto el Gobierno como el NDF mostraron su optimismo respecto del futuro del proceso de paz después de que Duterte se reuniera personalmente en Davao con uno de los máximos líderes del NDF, Fidel Agcaoli, para abordar la reanudación de las conversaciones de paz.

Otro de los factores que refleja la voluntad de las partes de encarar una nueva fase en el proceso de paz son los cambios de ambas partes en sus respectivos equipos de negociación. Por parte del NDF, que no había llevado a cabo ningún cambio en su panel negociador desde su constitución en 1992, cabe destacar el nombramiento de Fidel Agcaoli como jefe del panel en sustitución de Luis Jalandoni, así como la incorporación al panel de Benito Tiamzon, presidente del Partido Comunista de Filipinas y del NPA. Tanto Benito Tiamzon como Wilma Austria, secretaria general del partido, fueron detenidos en 2014 y liberados temporalmente para poder participar en las negociaciones de paz que se reanudaron en agosto de 2016. En este sentido, en los últimos tiempos varios medios de comunicación habían especulado sobre un posible distanciamiento entre la cúpula del NDF, que

***A pesar de las dificultades, el Gobierno filipino y el NDF han reanudado las conversaciones tras varios años de impasse y se han comprometido a firmar un acuerdo de paz para mediados de 2017***

reside en Utrecht desde hace 30 años, y los máximos responsables del PCF y del NPA en Filipinas. Algunos analistas sostienen que el propio Duterte habría reconocido que la capacidad de influencia de Sison había disminuido en los últimos tiempos y que actualmente Benito Tiamzon y Wilma Austria eran las personas clave en la toma de decisiones. Por su parte, tras una época en la que las relaciones del NDF con el panel negociador del Gobierno y especialmente con la Consejera Presidencial para el Proceso de Paz, Teresita Quintos-Deles, habían sido tensas y con varios malentendidos y acusaciones cruzadas, el Gobierno nombró a un nuevo Consejero Presidencial –Jesus Dureza, que ya había ocupado el cargo bajo la administración de Gloria Macapagal Arroyo– y estableció un nuevo panel negociador liderado por Silvestre Bello –que ya lo había presidido entre 2001 y 20014–, e integrado por figuras como Hernani Braganza, cercana al grupo y que había llevado a cabo numerosas negociaciones y gestiones discretas con el NDF. Estos nombramientos fueron bien recibidos por parte del NDF, que puso en valor la experiencia y talante dialogante de Dureza y Bello. El nombramiento de ambas figuras se enmarca en la nueva hoja de ruta de paz del Gobierno, que entre otras cuestiones prioriza el relanzamiento del diálogo con varios de los grupos armados que operan en el país, como el MILF o el MNLF. En este sentido, el Gobierno de Noruega, que lleva a cabo las tareas de facilitación del diálogo a través de Elisabeth Slattum, ha destacado en varias ocasiones la buena sintonía entre ambas partes y su predisposición a alcanzar acuerdos durante las tres rondas de negociación (una exploratoria y otras dos formales) que durante la segunda mitad de 2016 se llevaron a cabo

en Oslo. Finalmente, cabe destacar que una delegación de seis miembros de la Cámara de Representantes asistió a las reuniones entre el Gobierno y el NDF en calidad de tercera parte observadora.

Todas las medidas de fomento de la confianza que se han enumerado anteriormente desembocaron en varias decisiones y acuerdos importantes, algunos de los cuales muestran una mayor capacidad de cesión de ambas partes en los aspectos que tradicionalmente habían bloqueado la negociación. Por parte del NDF, cabe destacar la firma de una tregua unilateral indefinida tras la primera ronda de negociaciones oficiales que se llevó a cabo en Oslo a finales de agosto. Hasta el momento, el NDF siempre había sostenido que una decisión de este tipo solamente se llevaría a cabo después de que el Gobierno demostrara su compromiso para con el proceso de paz a través de la implementación de varias reformas clave a ojos de la insurgencia y, por tanto, solamente había declarado treguas parciales y limitadas en el tiempo (históricamente coincidiendo con fechas navideñas). Por su parte, el Gobierno demostró mayor voluntad política que anteriores gobiernos en la cuestión que precisamente había comportado el bloqueo de las negociaciones en los últimos años, especialmente durante el mandato de Benigno Aquino: la liberación de presos vinculados a la insurgencia. Así, días antes de la reanudación de las conversaciones oficiales a finales de agosto, el Gobierno y la Corte Suprema autorizaron la liberación temporal de 20 prisioneros del NDF para que formaran parte de la delegación que viajó a Oslo. Entre las personas que obtuvieron dicha liberación temporal se encontraban Benito Tiamzon y Wilma Austria. Más adelante, el Gobierno declaró tener listo un borrador de amnistía que incluiría a unas 400 personas –una cifra ligeramente inferior a las más de 500 personas que pide el NDF– y declaró estar trabajando intensamente en la liberación de decenas de prisioneros políticos por razones humanitarias. Sin embargo, Manila sostiene que ello no depende del Gobierno y requiere de la aprobación del Congreso, por lo que pidió tiempo y paciencia al NDF.

Además de los avances en dos cuestiones política y simbólicamente tan importantes como el cese de hostilidades y la liberación de presos políticos, las buenas perspectivas sobre el proceso de paz se sustentan también en otros acuerdos importantes. En primer lugar, la ratificación de los más de 20 acuerdos firmados hasta el momento entre ambas partes, que incluye documentos tan importantes como el Acuerdo Global sobre el Respeto a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario o el Acuerdo Conjunto sobre Garantías de Seguridad e Inmunidad, el alcance del cual se convirtió en el principal escollo en las negociaciones entre el NDF y el Gobierno de Benigno Aquino. En segundo lugar, la ratificación de los tres grandes puntos de la agenda sustantiva de las negociaciones: reformas económicas y sociales; reformas políticas y constitucionales; y fin del conflicto. En tercer lugar, y más importante, el compromiso de ambas partes de acelerar el ritmo de las negociaciones con el objetivo de haber firmado un acuerdo de

paz para agosto de 2017, lo que otorgaría al Gobierno de Duterte un plazo de cinco años para implementar dicho acuerdo. El Gobierno y el NDF también acordaron firmar a principios del 2017 el acuerdo sobre reformas económicas y sociales, considerado por muchos analistas como el punto más importante de la agenda sustantiva.

A pesar de las expectativas positivas que han generado los acontecimientos en la segunda mitad del año 2016, también existen algunas incertidumbres y dificultades. En primer lugar, ya durante el 2016 ha habido algunos enfrentamientos y cruces de acusaciones entre las partes. En el mes de julio, en su primer discurso tras ser elegido presidente, Duterte decretó un alto el fuego unilateral que tuvo que retirar pocos días después, tras acusar al NDF de no haber replicado la medida del Gobierno y haber llevado a cabo varias acciones ofensivas durante la tregua gubernamental. Más tarde, la tensión entre las partes alcanzó el momento más álgido del año cuando se retrasó en varios meses y en diversas ocasiones la firma –prevista inicialmente para finales de octubre– de un acuerdo de alto el fuego bilateral y permanente, que sería el primero de estas características en toda la historia del conflicto. El NDF se mostró reacio a firmar dicho acuerdo –e incluso amenazó en una ocasión con reanudar la guerra– por considerar que el Gobierno había faltado a su palabra de impulsar la liberación de presos políticos y avanzar en la proclamación de una amnistía, mientras que el Gobierno, que considera que hasta el momento ha demostrado mucha voluntad política y que ha hecho la mayor parte de las concesiones, sostiene que no pueden darse nuevas liberaciones hasta que el NDF demuestre su voluntad política hacia el proceso de paz accediendo a firmar el mencionado cese de hostilidades. Por otra parte, algunas voces han criticado el estilo demasiado personalista utilizado por Duterte en estas negociaciones, aludiendo tanto a su intervencionismo y carisma como a la puesta en valor de sus contactos y simpatías personales. Otras voces críticas temen que Duterte quiera utilizar a determinadas insurgencias, como la comunista o la moro, para lograr mayor apoyo a su agenda política, en especial la transformación de Filipinas en un estado federal. Otras voces, por el contrario, se muestran más escépticas respecto del NDF y ponen el acento en el historial de incumplimientos e interrupciones del diálogo por parte del grupo, incluso en aquellas etapas negociadoras del proceso de paz en las que el NDF y el Gobierno parecían haber logrado buenas dosis de empatía y confianza, como en la actualidad y previamente en los casos de Corazón Aquino, Fidel Ramos, Gloria Macapagal Arroyo o incluso Benigno Aquino.

En cualquier caso, a pesar de estos desencuentros, ambas partes en todo momento han mantenido su compromiso de seguir dialogando y han expresado en varias ocasiones su convicción de que en la actual legislatura se logrará un acuerdo de paz a un conflicto armado que se ha cobrado la vida de decenas de miles de personas y que sigue obstaculizando la seguridad humana y el desarrollo de millones de personas en partes significativas de Filipinas.

### 5.3. Un proceso de paz inclusivo en Myanmar

Desde que se inició el proceso de transición a la democracia en Myanmar se han producido también importantes avances para lograr el fin del conflicto armado que ha afectado al país desde finales de la década de 1940 y que enfrenta a los grupos armados de adscripción étnica con las fuerzas de seguridad.<sup>1</sup> Los avances que han tenido lugar en 2015 y 2016 en términos de democratización y construcción de paz apuntan a la posibilidad de que en 2017 se profundice de forma importante en estos dos procesos y se avance de forma significativa hacia la terminación del conflicto armado mediante un proceso de diálogo político con la insurgencia armada. En 2015 el Gobierno logró la firma del Acuerdo de Alto el Fuego Nacional (NCA, por sus siglas en inglés) con ocho insurgencias, lo que representó un avance significativo hacia la paz, puesto que se superaba la lógica de los acuerdos de alto el fuego de carácter bilateral que se había logrado alcanzar hasta ese momento con los grupos armados. No obstante, el proceso también mostró importantes limitaciones, puesto que una decena de grupos quedaron fuera del acuerdo. En paralelo, las elecciones generales de 2015 otorgaron una importante mayoría al hasta ese momento principal partido de la oposición, la NLD liderado por Aung San Suu Kyi, propiciando un cambio de Gobierno y el establecimiento de la primera administración de carácter civil en el país en décadas.

Con anterioridad a su abrumadora victoria electoral, la NLD había expresado un apoyo titubeante al proceso de paz con las insurgencias étnicas. El entonces partido opositor había apuntado constantemente a la falta de inclusividad del proceso de paz, que había dejado fuera de la negociación, y posteriormente del acuerdo, a importantes grupos armados de oposición. Sin embargo después de que su triunfo en las urnas le llevara a formar un nuevo Gobierno, la NLD, y de manera personal la propia Aung San Suu Kyi, afirmaron su compromiso con la construcción de la paz en el país, adoptando varias medidas para ello. El paso más significativo fue la convocatoria de una Conferencia de Paz, “Union Peace Conference – 21st Century Panglong”, que se llevó a cabo entre el 31 agosto y el 4 de septiembre en Naypitaw, capital del país, en la que participaron la práctica totalidad de las insurgencias del país, incluyendo aquellas que no eran partícipes del Acuerdo de Alto el Fuego Nacional, además de otros actores significativos como Naciones Unidas o China –país con un importante ascendente y capacidad de influencia sobre varios grupos armados–. Además de los grupos firmantes del NCA, la United Nationalities Federal Council –

que agrupa a la mayoría de insurgencias que quedaron fuera de dicho acuerdo– accedió a participar. Algunos análisis apuntan a que el Gobierno estaría ante la mejor oportunidad para negociar un acuerdo político que ponga fin a casi setenta años de conflicto armado.<sup>2</sup>

El acuerdo de alto el fuego de 2015 contemplaba el establecimiento de un proceso político en el que discutir sobre un acuerdo de paz de carácter global que sentara las bases para llevar a cabo reformas constitucionales que permitieran acomodar el marco legislativo y político del país a la diversidad étnica. Además, el futuro acuerdo de paz debía guiar también los procesos de desarme y de reforma del sector de la seguridad. Este acuerdo al que teóricamente se llegará tras el proceso de diálogo político, partirá del marco pactado en el acuerdo de alto el fuego, que se compromete con los principios de la democracia y el federalismo, reconociendo la integridad territorial del Estado.

Con este marco ya acordado, el partido de Aung San Suu Kyi accedió al Gobierno con el firme compromiso adquirido durante la campaña electoral de hacer del proceso de paz una de las principales prioridades de gobierno. En el mes de abril, en el marco de una reunión del Comité Conjunto de Supervisión del acuerdo de alto el fuego, Aung San Suu Kyi anunció la celebración de una Conferencia Panglong del siglo XXI. Este anuncio tuvo un carácter especialmente simbólico, puesto que la Conferencia Panglong originaria tuvo lugar en 1947, auspiciada por el líder de la independencia del país y padre de Aung San Suu Kyi, el General Aung San, y en ella se acordó el establecimiento de un Estado federal con amplia autonomía para las diferentes entidades étnicas. No obstante la posterior Constitución recortó ampliamente lo acordado. La Conferencia Panglong convocada por Aung San Suu Kyi tuvo como principal virtud el haber logrado reunir a la práctica totalidad de la insurgencia armada del país, a pesar de que el anuncio inicial fue recibido con gran cautela por parte de los grupos armados. Sólo quedaron fuera de la Conferencia cuatro insurgencias, AA, TNLA, MNDAA y NSCN-K.<sup>3</sup> La Conferencia no estuvo exenta de tensiones, incluyendo el hecho de que finalmente no se lograra un acuerdo con los grupos anteriormente mencionados, o de que el grupo UWSP la abandonara en el segundo día, pero más allá de que no se lograra ningún resultado significativo, su propia celebración ha tenido un importante impacto de carácter simbólico. Aung San Suu Kyi cuenta con un amplio respaldo popular, como los resultados electorales pusieron en evi-

1. Véase Escola de Cultura de Pau, “La transición a la democracia y la paz en Myanmar”, *Alerta 2016! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 208.
2. International Crisis Group, *Myanmar’s Peace Process: Getting to a Political Dialogue*, Crisis Group Asia Briefing N° 149, Yangon/Bruselas, 19 de octubre de 2016.
3. Las tres primeras insurgencias no fueron invitadas a asistir y en el caso del NSCN-K, que opera principalmente en el estado indio de Nagalandia, el grupo decidió no participar puesto que su reivindicación de creación de la “Gran Nagalandia” implica territorios actualmente bajo control de India y de Myanmar lo que es incompatible con lo establecido por el Acuerdo de Alto el Fuego Nacional. International Crisis Group, op. cit.
4. El partido de Aung San Suu Kyi, NLD, obtuvo el 79% de los escaños electos.

dencia.<sup>4</sup> Esta popularidad que trasciende las fronteras del país y que comporta también un importante apoyo internacional, es uno de los principales activos con los que cuenta el proceso de paz en la actualidad y que debería ser aprovechado, puesto que conforme se extiende la acción de gobierno probablemente aumentará el desencanto entre algunos sectores de la población.

A pesar de los importantes avances que se han dado en el proceso de paz y que transcurren paralelos a la transición política hacia la democracia, también persisten retos de enorme importancia que podrían ensombrecer los logros alcanzados. La primera de las dificultades es la persistencia de los enfrentamientos armados entre las fuerzas de seguridad y algunas insurgencias. La escalada de la violencia en diferentes momentos del año pone de manifiesto las enormes dificultades para que determinados grupos no solo abandonen la violencia, sino también accedan a desarmarse, así como el papel todavía preponderante que el Ejército sigue desempeñando en Myanmar. La violencia sigue teniendo un grave impacto en la población civil de las zonas afectadas por el conflicto armado, y el apoyo electoral que la NLD ha tenido en estas zonas podría disminuir si la población no percibe una mejora en la situación de seguridad en el terreno. Además, sin que se ponga fin al conflicto armado la crisis de desplazamiento que se viven en las zonas de conflicto tampoco se resolverá.<sup>5</sup>

Uno de los retos de mayor importancia viene dado por el hecho de que continúa siendo una exigencia para participar en cualquier proceso de diálogo político la firma del NCA, que a su vez requiere de la rúbrica de un acuerdo de alto el fuego bilateral. Así pues, por una parte es necesario que aquellos grupos que ya mantienen altos el fuego con carácter bilateral accedan a las

condiciones establecidas en el NCA y, por otro lado, que los grupos con los que no se ha llegado a ningún tipo de acuerdo inicien un proceso bilateral. Ninguno de estos dos procesos será fácil, aunque la voluntad del Gobierno de la NLD de que todos los grupos armados participaran en la Conferencia de Panglong muestra que no es un reto imposible.

Por otro lado, son múltiples las voces que han destacado la importancia de que cualquier proceso de diálogo político no solo tenga en cuenta la importancia de incluir a todos los grupos insurgentes, sino también a otros sectores de la sociedad civil, incluyendo a las organizaciones de mujeres, que hasta el momento han sido excluidas. La actual sintonía de las organizaciones de la sociedad civil con el nuevo Gobierno, fruto del papel crucial de la NLD en la oposición durante décadas de dictadura, así como el ascendente simbólico de Aung San Suu Kyi entre estas organizaciones, podría diluirse si estos grupos no perciben que se les considera interlocutores importantes en el proceso.

En paralelo a todos estos retos, será necesario que el Gobierno fortalezca la estructura institucional de acompañamiento a los procesos de negociación con las diferentes insurgencias así como al proceso político.<sup>6</sup> Sin que se produzca un fortalecimiento de las capacidades en materia de construcción de paz, el Gobierno podría no ser capaz de afrontar los obstáculos que aparezcan en el futuro. No obstante, a pesar de todos estos retos y dificultades, Myanmar se encuentra en un momento clave para el proceso de paz, que de ser aprovechado adecuadamente podría llevar a un acuerdo de alto el fuego inclusivo con todas las insurgencias, así como un acuerdo de carácter político que dé respuesta a las aspiraciones de los diferentes grupos sociales y políticos que conforman el país.

***El Gobierno de Myanmar podría estar ante la mejor oportunidad para negociar un acuerdo político que ponga fin a casi setenta años de conflicto armado***

5. Ashley South y Kim Jolliffe, "Forced Migration and the Myanmar Peace Process", *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 274, ACNUR, febrero de 2015.  
6. International Crisis Group, op. cit.

## 5.4. ¿Una oportunidad para la construcción de confianza multinivel en Georgia? Mecanismos de prevención de incidentes y perspectiva de género

Georgia continúa afectada por los conflictos no resueltos en torno al estatus de las regiones de Abjasia y Osetia del Sur, escenarios de guerra en los años noventa, a los que se sumó la guerra ruso-georgiana de 2008.<sup>1</sup> El año 2016 Georgia asistió a dos procesos de poca trascendencia mediática, pero de importancia para la construcción de confianza y la seguridad humana en relación a los conflictos que afectan al país. Por una parte, la reanudación de uno de los mecanismos del proceso de paz, el Mecanismo de Prevención y Respuesta a Incidentes en torno a Abjasia (IPRM, por sus siglas en inglés), tras cuatro años paralizado, y, por otra parte, la institucionalización de las consultas entre representantes georgianos involucrados en el proceso negociador formal y organizaciones locales de mujeres. Se abre así la oportunidad de avanzar en la resolución de cuestiones conflictivas que afectan a la seguridad humana de la población de Abjasia y Georgia, especialmente en el ámbito competencial de los IPRM; así como de profundizar en la dimensión de género del conflicto y del proceso de paz, ampliando la apropiación local con perspectiva de género. No obstante, se trata de oportunidades que afrontan enormes limitaciones, ante los obstáculos políticos y geoestratégicos que rodean a los conflictos, así como el sesgo de género del proceso de paz.

En medio de la situación de estancamiento negociador y fragilidad en el terreno en los últimos años, la reanudación del llamado IPRM relativo a Abjasia, en mayo de 2016, supone un avance relevante, aunque a pequeña escala, en el complejo tablero del sur del Cáucaso. Los IPRM se establecieron en febrero de 2009, por acuerdo en las Discusiones Internacionales de Ginebra (GID, por sus siglas en inglés).<sup>2</sup> Existen dos mecanismos IPRM: el de Gali, que reúne a representantes de Georgia, Abjasia, así como de las tropas rusas presentes en Abjasia, y su equivalente de Ergneti (Osetia del Sur), facilitados por la Misión de Observación de la UE (EUMM), la OSCE y la ONU. Actúan de plataforma de intercambio de información, prevención de riesgos, de resolución de incidentes de seguridad y de diálogo sobre cuestiones que afectan a la vida diaria de las comunidades de las poblaciones (entre ellas, detenciones de civiles que cruzan la línea fronteriza y problemas de libertad de movimiento para fines agrícolas, humanitarios, educativos o religiosos, entre otros). Tienen, por tanto, un vínculo e impacto directo en la seguridad humana. El IPRM de Gali quedó suspendido en marzo de 2012, tras ser rechazado por los representantes de Abjasia.

Después de años de incidentes de baja intensidad y de dificultades, finalmente las partes en conflicto acordaron en la ronda de las GID de marzo de 2016 la reanudación del IPRM de Gali, que se hizo efectiva en mayo. Estuvo precedida de un incidente mortal en torno a la línea fronteriza, en el que tropas abjasias mataron a un civil georgiano cerca de un paso fronterizo. La reanudación del IPRM conllevó la reactivación de los elementos asociados, como la línea telefónica directa, facilitada por la EUMM, y las rondas periódicas. La decisión de reactivación fue respaldada por todas las partes. Además, era una demanda de sectores de población local, como las organizaciones de mujeres georgianas. Las rondas celebradas en 2016, facilitadas por la ONU y con presencia de la EUMM, transcurrieron en un clima constructivo. A la reactivación del IPRM se añadieron también en 2016 otros hechos positivos, como la consecución de un acuerdo trilateral de intercambio de 16 prisioneros entre Georgia, Abjasia y Osetia del Sur. Si bien el pacto comenzó a gestarse en el marco de las GID, resulta significativo que se terminó de abordar y acordar en contactos directos entre las partes. También cabe destacar el hecho de que en el marco del acuerdo, Abjasia liberó a ocho personas sin pedir a cambio liberación de prisioneros abjasios, facilitando la consecución del pacto.<sup>3</sup> Además, el Gobierno georgiano agradeció explícitamente al régimen abjasio la cooperación emprendida. Se añade también el énfasis de Georgia sobre su voluntad de iniciar una nueva etapa en sus relaciones con ambas regiones, otorgando un lugar principal a las cuestiones humanitarias.

El IPRM de Gali y los avances humanitarios durante 2016 apuntan a una cierta oportunidad de construcción de confianza directa entre Georgia y los regímenes de Abjasia y Osetia del Sur. Se enmarca en la aproximación dual de Georgia al conflicto. Por una parte, de afirmación de un marco general del conflicto en el que Rusia continúa siendo considerada la principal contendiente y potencia agresora y ocupante de los territorios de Abjasia y Osetia del Sur, y éstos como regímenes supeditados a Rusia. Y por otra parte, una creciente posición de *soft power* que busca atraer a las poblaciones abjasia y osetia a través de la provisión de servicios,<sup>4</sup> y que aspira a la reunificación priorizando la reconciliación mediante el diálogo con Abjasia y Osetia del Sur, si bien subrayando siempre la necesidad del fin de la ocupación rusa.

Entre esa dualidad, y principalmente a través del énfasis en cuestiones humanitarias y de seguridad humana, se

1. Para más información sobre los orígenes y desarrollo de los conflictos en Georgia, véase la Base de Datos de Conflictos y Construcción de Paz de la Escola de Cultura de Pau. <http://escolapau.uab.cat/conflictosypaz/index.php>
2. Las GID constituyen el nivel más elevado de la arquitectura negociadora creada en torno a los conflictos de Abjasia y Osetia del Sur tras la guerra de 2008 entre Rusia y Georgia, que dismanteló las arquitecturas negociadoras anteriores. Las GID incluyen dos grupos de trabajo, uno sobre cuestiones de seguridad y otro sobre cuestiones humanitarias.
3. A través del pacto Georgia liberó a cuatro prisioneros de Osetia del Sur; Osetia del Sur liberó a cuatro detenidos georgianos; y Abjasia liberó a ocho personas.
4. Entre otros servicios, Georgia asume a través de su presupuesto anual la provisión de atención médica a población de Abjasia y Osetia del Sur en centros médicos en territorio bajo control de Georgia, sin necesidad de tener que disponer de documentos de identidad georgianos. Giorgi Menabde, "Why are Ossetians and Abkhazians Coming to Georgia for Medical Treatment", *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 12, n.º 43, 9 de marzo de 2015.



intuyen espacios de oportunidad para la construcción de confianza, pese a los numerosos límites. Entre los obstáculos, los constreñimientos de la política de hechos consumados y “reglas del juego” impuestas por Rusia y ligadas a los intereses estratégicos y de afirmación nacional de Rusia en su aproximación a la órbita ex soviética y a Occidente.<sup>5</sup> En ese sentido, no ha habido avances sustantivos en el proceso de paz en todos estos años, sino más bien una consolidación de la independencia *de facto* de Abjasia y Osetia del Sur dependiente de Moscú.

Desde un enfoque de seguridad humana, otro factor positivo de construcción de confianza y apropiación, lo constituyen las consultas entre el Gobierno de Georgia y las organizaciones de mujeres así como mujeres afectadas por el conflicto. En medio de un contexto de proceso negociador con sesgo de género, en el que predomina la ausencia de la integración de la dimensión de género y la falta de participación de mujeres en las GID, desde 2014 se asiste a un proceso de consultas periódicas entre representantes del Gobierno georgiano que participan en el proceso de paz y organizaciones locales de mujeres, organizadas por ONU Mujeres. Asimismo, participan otros actores internacionales, involucrados en las dinámicas de construcción de paz, como la EUMM. El mecanismo de consultas incluye reuniones en dos niveles, relativas a las GID por un parte, y a los IPRM por otra. Suelen celebrarse dos consultas de cada tipo al año –frecuencia considerada acorde a los ritmos del proceso negociador formal–. En 2016 se asistió a la institucionalización y traspaso de competencias sobre la organización de estas reuniones, de forma que el Gobierno de Georgia pasó a adoptar el liderazgo en la organización de las consultas, manteniendo el apoyo técnico y logístico de la agencia de la ONU.

El formato de consultas genera ventanas de oportunidad para el empoderamiento local, la integración de la perspectiva de género en el proceso de paz y la participación de mujeres en la construcción de paz. Así, las reuniones actúan como mecanismo de intercambio de información sobre las rondas de los IPRM o de las GID y de foro donde poder presentar demandas y aproximaciones para las rondas siguientes. Se trata de un mecanismo que ha revertido la falta de información previa sobre el proceso entre las organizaciones locales y que actúa como motor de empoderamiento y de movilización de las mujeres, con la celebración de reuniones propias y de interacción entre las organizaciones de mujeres previas a sus reuniones con los representantes gubernamentales. Entre las demandas recientes de las mujeres se incluía, entre otras, la reanudación del IPRM de Gali, contribuyendo con su aproximación a la reactivación final del mecanismo. Al mismo tiempo, se identifican obstáculos a su participación, entre ellos, la limitada capacidad de impacto en las negociaciones de alto nivel, marcadas por

el antagonismo político local, regional e internacional y la consiguiente politización de la gran mayoría de asuntos. El proceso negociador padece aún de un elevado sesgo de género y de la ausencia de figuras o mecanismos de género directos, así como una muy escasa participación de mujeres por la mayoría de actores, incluyendo partes en conflicto y mediadores.<sup>6</sup> Otra limitación es que los mecanismos de consultas abarcan solo a las mujeres residentes en territorio controlado por Georgia, incluyendo mujeres georgianas desplazadas de Abjasia y Osetia del Sur, pero no a organizaciones de Abjasia y Osetia del Sur, en un contexto de elevada politización.

Cabe destacar que durante 2016 Georgia aprobó su nuevo plan de acción (NAP) sobre las resoluciones de mujeres, paz y seguridad para 2016-2017,<sup>7</sup> en el que uno de los objetivos es alcanzar una mayor participación de las mujeres afectadas por los conflictos, mujeres desplazadas y otras organizaciones de la sociedad civil en la prevención y resolución del conflicto. El NAP aspira a lograr que tome en consideración y se aborde en las negociaciones oficiales las necesidades, prioridades y recomendaciones de las mujeres desplazadas y mujeres afectadas por el conflicto. Para ello se incluye el compromiso de implementar un mecanismo de diálogo regular entre los participantes gubernamentales en las GID y los IPRM y las organizaciones de mujeres y mujeres IDP y afectadas por los conflictos. En 2016 el Ministerio georgiano para los Desplazados internos aprobó también una estrategia de igualdad y un plan de acción 2016-2017, con presupuesto asignado, que contempla entre otros objetivos dar apoyo a la implementación de las resoluciones de la agenda de mujeres, paz y seguridad. Todo ello puede contribuir a un mayor énfasis en Georgia en torno a la integración de la dimensión de género en los esfuerzos de resolución del conflicto y la participación de las mujeres, pese a las limitaciones mencionadas.

En definitiva, pese a la persistente falta de avances en el proceso formal de negociaciones y la persistente confrontación y antagonismo local, regional e internacional en torno a los temas de fondo del conflicto, existen ventanas de oportunidad de construcción de confianza e impactos positivos en seguridad humana, a una escala más próxima a las realidades de las poblaciones afectadas por el conflicto, incluyendo las mujeres. Si bien la politización y confrontación a menudo alcanza también a las cuestiones de seguridad humana de las realidades diarias, los pasos positivos dados durante 2016 constituyen elementos positivos sobre los que seguir construyendo en próximos años. Todo ello no resta peso a las profundas dificultades que entraña la resolución global del conflicto en todas sus dimensiones.

### ***El reinicio en 2016 del mecanismo de prevención de incidentes entre Georgia y Abjasia, paralizado desde 2012, supone un avance para la seguridad humana de ambas poblaciones***

5. Vasili Rukhadze, “Is Georgian-Abkhaz and Georgian-Ossetian Reconciliation Possible?”, *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 13, n.º 54, 18 de marzo de 2016.

6. En contraste con el resto de delegaciones negociadoras en las GID, la georgiana tiene un 30% de mujeres.

7. El anterior NAP abarcó el periodo 2012-2015. Para más información, véase <http://www.peacewomen.org/nap-georgia>.

## 5.5. Las negociaciones internacionales en 2017 sobre la prohibición de las armas nucleares: oportunidad histórica para un tratado

Las armas nucleares constituyen el único tipo de armamento de destrucción masiva que no está prohibido por ningún acuerdo legal internacional –solo existen prohibiciones parciales–, pese a los efectos devastadores que tienen estas armas para la vida humana, el medio ambiente, el desarrollo socioeconómico, entre otras consecuencias,<sup>1</sup> incluyendo con dimensión de género.<sup>2</sup> Nueve países poseen armamento nuclear propio, siendo la mayor parte de las armas posesión de EEUU y Rusia.<sup>3</sup> Pese a que el Tratado de No Proliferación (TNP) (1968) obliga a negociaciones para el desarme nuclear (artículo VI), los avances han sido muy limitados, en contraste con el gasto masivo y los actuales programas de modernización nuclear. No obstante, se ha asistido recientemente a diversos pasos significativos encaminados a relanzar la agenda sobre el desarme nuclear, que han culminado durante 2016 en el compromiso de negociaciones en 2017 para lograr un tratado de prohibición de las armas nucleares. Pese a la negativa de los estados nucleares y de varias decenas de países más, y las presiones de las grandes potencias, se abre una oportunidad histórica para un instrumento legal vinculante, de la mano del amplio respaldo de estados y de otros actores políticos y sociales movilizados.

Los factores que explican la oportunidad creada son varios. Por una parte, el reciente *momentum* y expectativas sobre la necesidad de reimpulsar la agenda del desarme nuclear, de la mano de tres grandes cumbres celebradas en 2013 y 2014 (Noruega, México y Austria), centradas en los impactos humanitarios de las armas nucleares.<sup>4</sup> Por otra parte, la creciente preocupación de un amplio grupo de países y actores políticos y sociales ante la lentitud o escasez de avances en el desarme nuclear multilateral, mientras continúa el riesgo que suponen las armas nucleares. Así, por ejemplo la Conferencia de Revisión del TNP de 2015 terminó sin acuerdo para el documento final y fue considerada como un fracaso significativo. De fondo se reflejaba la división entre quienes defienden avanzar de manera tangible hacia un instrumento legal de prohibición de las nucleares y quienes defienden la vía de “paso a paso” o

“progresiva”, con flexibilidad y atención a las preocupaciones de los diferentes países y sin necesariamente calendarios, considerada una vía dilatoria y poco efectiva por parte de sectores pro-tratado. En esa cumbre, además de los fallidos resultados en el impulso a la agenda del desarme, se tumbó la iniciativa para avanzar en la declaración de Oriente Medio como zona libre de armas nucleares, reflejo de la geoestrategia y hegemonía de poder que rodea al debate.<sup>5</sup>

Ante el impulso del enfoque humanitario y la constatación de los fracasos multilaterales, en 2016 se produjeron avances tangibles de la mano del Grupo de Trabajo de la ONU de composición abierta para hacer avanzar las negociaciones multilaterales de desarme nuclear, establecido como resultado de la resolución 70/33 de la Asamblea General de diciembre de 2015).<sup>6</sup> Tras sus reuniones de febrero, mayo y agosto, su informe final recogió el apoyo de una “mayoría de estados” al “inicio de negociaciones en la Asamblea General en 2017, abiertas a todos los países, organizaciones internacionales y sociedad civil, que lleve a su eliminación total”. 68 gobiernos participantes votaron a favor, 22 en contra y 13 se abstuvieron.<sup>7</sup> Estos 25 votos de rechazo o abstención correspondieron a países defensores de la vía gradual, y que fueron acusados por algunos países no nucleares de obstaculizar la consecución de un informe equilibrado.<sup>8</sup> Semanas después, el Primer Comité de la Asamblea General de la ONU –encargado de cuestiones relativas al desarme y la seguridad internacional– aprobó la resolución L.41, del 14 de octubre, que convoca una conferencia de Naciones Unidas en 2017 para negociar un instrumento legalmente vinculante para prohibir las armas nucleares y llevar a su eliminación total. En concreto, la resolución señala que la cumbre se celebrará del 27 al 31 de marzo y del 15 de junio al 7 de julio. Entre otros elementos, la resolución también aplaude el informe del Grupo de Trabajo y reconoce el valor de las contribuciones de las organizaciones internacionales y de sociedad civil en las negociaciones para el desarme nuclear. El texto llama a los estados a concluir lo antes posible el instrumento

1. Centre Delàs, “Por un tratado de prohibición de las armas nucleares”, *Centre Delàs*, 20 de diciembre de 2013.
2. Para más información, véase la web del proyecto “Reaching Critical Will”, de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF).
3. Los países con armas nucleares propias son: China, Corea del Norte, EEUU, Francia, India, Israel, Pakistán, Reino Unido y Rusia. Además, otros cinco acogen armas nucleares estadounidenses, y más de una veintena forman parte de alianzas con componente nuclear (principalmente, de la OTAN).
4. Entre otros resultados, en la Conferencia de Viena sobre el Impacto Humanitario de las Armas Nucleares, de diciembre de 2014, se presentó el documento “Compromiso Humanitario”, promovido por Austria, anfitriona de la cumbre. En enero de 2016 había recibido el apoyo de 127 países. En la cumbre, con expertos de diversos ámbitos, se subrayó que las consecuencias humanitarias de las armas nucleares eran mucho más graves de lo que hasta entonces se asumía.
5. Las zonas libres de armas nucleares (ZLAN) son regiones en que los estados adoptan el compromiso de prohibir prohibir en sus respectivos territorios la investigación, diseño, desarrollo, ensayo, adquisición, emplazamiento y posesión de armas nucleares. Existen cinco ZLAN: América Latina (Tratado de Tlatelolco de 1967), Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga de 1985), Asia sudoriental (Tratado de Bangkok de 1995), África (Tratado de 1996 de Pelindaba) y Asia Central (zona libre de armas nucleares de Asia Central de 2006). A ello se añaden otros territorios libres de armas nucleares, incluyendo Antártida, el fondo del mar y el espacio exterior). Pese a las dificultades para aprobar una ZLAN en Oriente Medio, varias decenas de países de Oriente Medio han dado apoyo a la resolución 76/28 de la AGNU en que se invita a los países de la región a apoyar la creación de una ZLAN.
6. El trabajo del Grupo de Trabajo de la ONU de composición abierta para hacer avanzar las negociaciones multilaterales de desarme nuclear se ha apoyado también en trabajo realizado por mecanismos anteriores, como el Grupo de Trabajo para grupo de trabajo de composición abierta para desarrollar propuestas enfocadas al avance de las negociaciones multilaterales sobre desarme nuclear con el objetivo de lograr y mantener un mundo sin armas nucleares (2013).
7. Asamblea General de la ONU, “Taking Forward multilateral nuclear disarmament negotiations”. Nota del Secretario General, A/71/371, 1 de septiembre de 2016.
8. Melissa Hanham, 2016 “Open ended working group: towards 2017 nuclear weapon ban negotiations?”, *Arms Control Work*, 13 de septiembre de 2016.

legalmente vinculante de prohibición de las armas nucleares y adopta el compromiso de que la conferencia presente un informe sobre los avances logrados en la 71ª sesión de la Asamblea General, que evaluará la situación y decidirá el camino a seguir. 123 países votaron a favor de la L.41 en el Primer Comité, 38 en contra y 16 se abstuvieron. Así, está prevista la aprobación de la resolución en sesión plenaria de la Asamblea General a finales de diciembre de 2016, lo que supone un hito histórico.

El informe del Grupo de Trabajo, que la L.41 respalda, planteaba como posibles elementos a contener en un instrumento vinculante: a) la prohibición de la adquisición, posesión, almacenamiento, desarrollo, pruebas y producción de armas nucleares; b) la prohibición de participación en cualquier uso de armas nucleares, incluyendo a través de la participación en planificación sobre guerras nucleares, participación dirigida a armas nucleares y a formación de personal para controlar armamento nuclear; c) prohibición de permitir armas nucleares en territorio nacional, incluyendo barcos con armas nucleares en puertos y aguas territoriales, aviones con armas nucleares que entren en el espacio aéreo nacional, o armas nucleares que transiten por el territorio nuclear, o que sean estacionadas o desplegadas en territorio nacional; d) prohibición de financiar actividades de armamento nuclear o de proveer material especial de fisión a cualquier país que no aplique las medidas de seguridad de la OIEA; e) prohibición de asistir, promover o inducir, directa o indirectamente, cualquier actividad prohibida en el tratado; y f) reconocimiento de los derechos de las víctimas del uso y pruebas con armas nucleares y el compromiso de proporcionar asistencia a las víctimas y de reparación medioambiental.<sup>9</sup>

La propuesta mayoritaria para un tratado vinculante contenida en el informe del Grupo de Trabajo así como en la L.41 concibe la opción de un instrumento legalmente vinculante como una vía compatible con el TNP, aspirando a complementarlo, en aplicación del artículo VI del TNP. Así, busca desmontar la posición de los estados nucleares y de todos aquellos de la vía “paso a paso”, que rechazan la opción de un tratado alegando que éste supondría un paso atrás al poner en peligro el TNP y otros mecanismos. Así, la L.41 reafirma la importancia del TNP y los compromisos que se derivan de éste.

Otro aspecto destacado de la vía que se abre hacia el horizonte de un tratado es que se plantea la estrategia de avanzar con un amplio respaldo de países aún sin consenso, dada la dificultad del apoyo inicial de los países nucleares y otros aliados de los nucleares. Al mismo tiempo se reconoce que un tratado solo sería efectivo con la participación de los estados con armas nucleares, y se aspira a que la estrategia de señalar y estigmatizar el uso y posesión de armas nucleares suponga un incentivo para que los países nucleares se unan en fases posteriores. En ese sentido, las propuestas del Grupo de Trabajo y

actores de la sociedad civil dejan la puerta abierta a que las disposiciones sobre eliminación verificable del armamento nuclear pudieran acordarse en una etapa posterior con los estados con armas nucleares, sin que ello reste argumentos sobre la necesidad y oportunidad creada para impulsar negociaciones para un tratado y que éstas incluyan un programa gradual para la eliminación total de las armas nucleares dentro de un plazo específico.

Entre los obstáculos, las presiones ejercidas por los países nucleares, que ven amenazada su posición en un orden global cuestionado por los países no nucleares. Entre ellas, han trascendido las presiones diplomáticas de EEUU a sus aliados de la OTAN para que votasen en contra de la L.41., y no optasen meramente por la abstención, alegando que el impulso a las negociaciones para un tratado de eliminación de las armas nucleares entra en conflicto con las políticas de disuasión de la alianza militar.<sup>10</sup> Para los detractores, la disuasión nuclear constituye en sí un riesgo para la propia seguridad nacional de quienes la practican, por los riesgos devastadores que implican las armas nucleares. Entre los obstáculos, se señala también el amplio abanico de medidas de presión que países nucleares y aliados podrían desplegar contra los países favorables a un tratado, incluyendo medidas de presión económica.

Pese a las presiones contra un tratado, han aumentado también presiones parlamentarias y ciudadanas en sentido favorable o no obstruccionista, como en Holanda, Bélgica y Alemania, países en que hay desplegadas armas nucleares estadounidenses.<sup>11</sup> Y la perspectiva de negociaciones en 2017 puede ver ampliada por la movilización de la sociedad civil global organizada hacia una mayor presión local e internacional, canalizadas a través de actores como la Campaña Internacional para la Abolición de las Armas Nucleares (ICAN). En ese sentido, organizaciones de todo el mundo continúan movilizadas y se prevé un incremento de la presión social en 2017.

En definitiva, se abre una oportunidad histórica para avanzar hacia un tratado de eliminación de las armas nucleares, con la celebración en 2017 de una conferencia internacional, precedida por el respaldo de más de un centenar de países a una resolución en ese sentido del Primer Comité de la Asamblea General de la ONU, así como por el desencanto global con la falta de avances en el desarme multilateral hasta ahora, y la movilización de actores políticos y no gubernamentales. Las presiones de los países nucleares o su propio desentendimiento del proceso en marcha pueden restar eficacia a un instrumento legalmente vinculante, pero la presión global para la eliminación verificada de las armas nucleares —a favor de un mundo, por tanto, más seguro para todos los actores, desde todos los puntos de vista, de seguridad nacional y de seguridad humana— puede convertir la oportunidad creada en un escenario alcanzable.

9. Asamblea General de la ONU, “Taking Forward multilateral nuclear disarmament negotiations”, Nota del Secretario General, A/71/371, 1 de septiembre de 2016.

10. ICAN, “US pressured NATO states to vote no to a ban”, International Campaign to Abolish Nuclear Weapons, 1 de noviembre de 2016.

11. Xanthe Hall, “Under Pressure”, *IPPNW Peace and Health Blog*, 3 de noviembre de 2016.