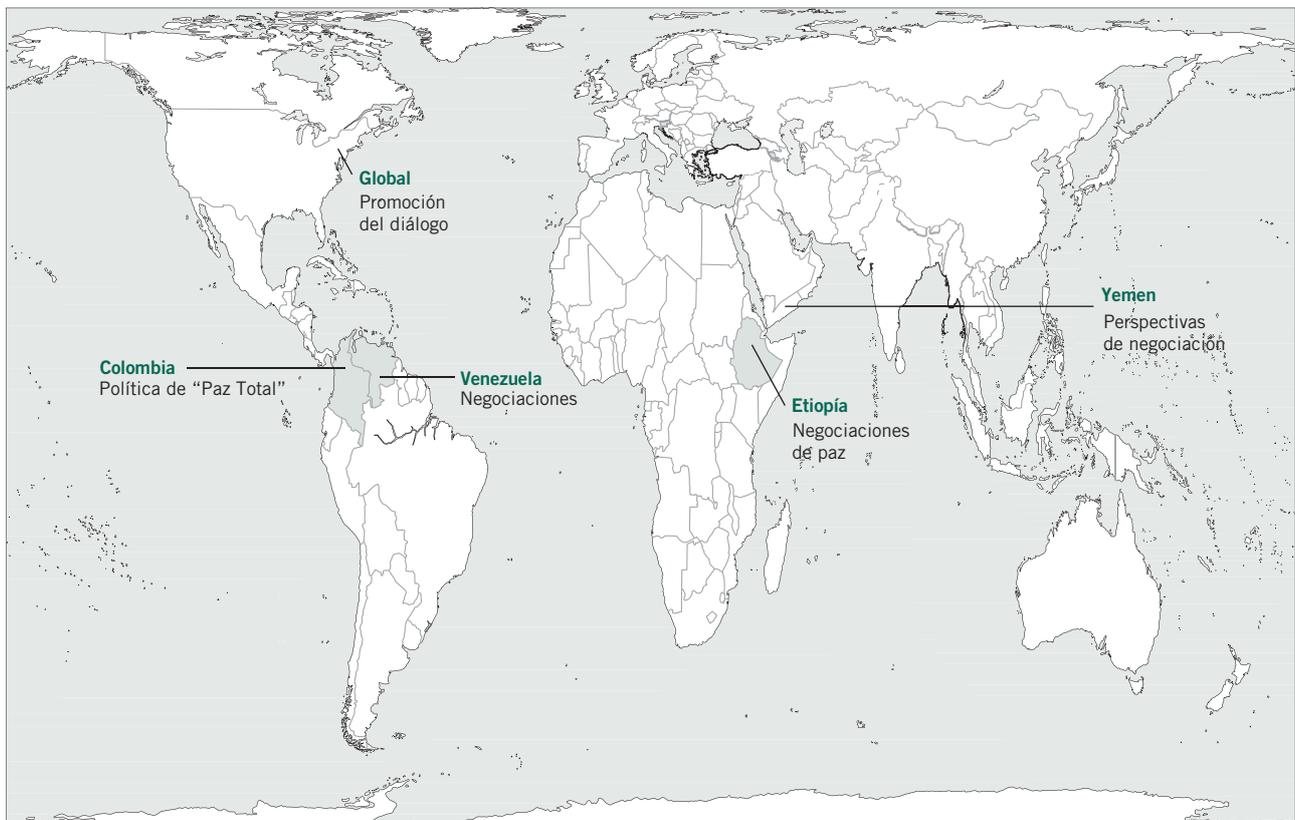


## 4. Oportunidades de paz

Tras analizar el año 2022 en materia de conflictividad y construcción de paz,<sup>1</sup> la Escola de Cultura de Pau de la UAB destaca en este capítulo cinco ámbitos que constituyen oportunidades de paz para el futuro. 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. Las oportunidades de paz identificadas hacen referencia a la ventana de oportunidad para la paz en Etiopía, tras el cese de hostilidades en Tigré y el inicio de conversaciones sobre el conflicto en Oromiya; a las posibilidades de transformación de los conflictos armados en Colombia en el marco de la propuesta de Paz Total del presidente Gustavo Petro; a la consolidación de un contexto nacional e internacional más propicio para la resolución de la crisis en Venezuela a través del diálogo entre el Gobierno y la facción mayoritaria de la oposición; a la reducción de los niveles de violencia y convergencia de factores locales y regionales que podrían favorecer el abordaje del conflicto armado en Yemen por la vía de la negociación; y a la relevancia de apostar por la prevención y resolución negociada de conflictos, ante un contexto internacional de grave deterioro de la seguridad humana en muchos contextos y en el que cobran mayor importancia iniciativas como la Nueva Agenda de Paz impulsada por la ONU.

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 4.1. Oportunidades de paz



1. El análisis de cada contexto parte de la base de la revisión anual de los acontecimientos ocurridos en 2022 y recoge algunos elementos y dinámicas relevantes del primer cuatrimestre de 2023.

## 4.1. Etiopía, ante una nueva ventana de oportunidad para construir la paz

Etiopía vive inmersa en un complejo abanico de retos, profundos cambios e inestabilidad agravados en los últimos años. A este clima de inestabilidad se sumó el inicio del conflicto armado en la región de Tigré en noviembre de 2020 y la grave escalada de la violencia en la región de Oromiya durante 2022. El cese permanente de hostilidades alcanzado entre el Gobierno Federal y las autoridades político-militares de Tigré, así como el inicio de las conversaciones de paz en Oromiya con el grupo armado Oromo Liberation Army (OLA), podrían suponer una nueva oportunidad para que el país empiece a transitar hacia un nuevo escenario político, no exento de riesgos y fragilidad.

El régimen que ha gobernado Etiopía desde 1991 se ha enfrentado a una serie de movimientos opositores que reclamaban avances en la democracia y la gobernabilidad del país, así como un mayor grado de autogobierno. La coalición gubernamental Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF) estuvo controlada por el partido Tigrayan People's Liberation Front (TPLF) de la minoría tigré, que gobernó el país entre 1991 y 2019 con un creciente autoritarismo y con el beneplácito de las élites amhara. El régimen federal étnico implantado por el EPRDF no ha resuelto la cuestión nacional, lo que ha alimentado la consolidación de una fuerte oposición política y social. Hay sectores político-militares que cuestionan el federalismo étnico como insuficiente para sus demandas nacionales, mientras otros sectores de las clases dominantes y con presencia en el conjunto del país consideran el federalismo étnico como un freno a la consolidación del Estado-nación y exigen además una democratización de las instituciones.

La multitudinaria movilización social desde 2014 reprimida con extrema violencia contribuyó a la renuncia del primer ministro Hailemariam Desalegn a inicios de 2018 y a la designación de Abiy Ahmed. Este último emprendió una serie de reformas<sup>1</sup> dirigidas a mitigar las tensiones étnicas en el país, promover la unidad nacional y relajar las restricciones relativas a libertades civiles. Sin embargo, los cambios introducidos por el Gobierno de Abiy Ahmed provocaron tensiones en la federación, en especial entre el Gobierno Federal controlado por el PP y el TPLF, que culminó con el estallido del conflicto en Tigré que ha causado miles de víctimas mortales y graves vulneraciones de los derechos humanos. En paralelo, durante 2022 se produjo una escalada de violencia por parte del grupo armado OLA y un aumento de la represión por parte de los cuerpos de seguridad

federales y grupos paramilitares progubernamentales en la región de Oromiya, en paralelo a las negociaciones de paz entre el Gobierno federal y las autoridades político-militares de la región de Tigré. Estas negociaciones habrían centrado la atención de la comunidad internacional en detrimento de la situación en Oromiya, según diversos análisis.

El 2 de noviembre de 2022 el Gobierno y las autoridades político-militares de la región de Tigré alcanzaron un acuerdo de cese permanente de hostilidades en Pretoria (Sudáfrica). Este compromiso estuvo precedido de la ruptura de la tregua humanitaria vigente entre marzo y agosto. Diversos análisis y voces de la diáspora situaron el desastre humanitario como la principal cuestión que ha empujado a las autoridades de Tigré a negociar y aceptar el acuerdo, entre otras cuestiones, que podría interpretarse como una concesión por parte del TPLF. Detalles incluidos en el acuerdo evidenciaban esta cuestión y dejaban en manos de la voluntad del Gobierno federal su implementación efectiva. En primer lugar, Eritrea no formó parte del acuerdo, por lo que no se vio forzada a aceptar ninguna de las provisiones establecidas por el Gobierno Federal. En segundo lugar, las limitadas dimensiones del mecanismo de supervisión del alto el fuego y la exclusión de la ONU, EEUU, UE e IGAD de la firma del pacto –fueron simples observadores y no firmantes del proceso– sembraron dudas sobre su implementación real sobre el terreno y pusieron en evidencia la victoria de la estrategia etíope de no incluir a la comunidad internacional. En tercer lugar, el acuerdo estableció que el Gobierno federal debería restablecer la autoridad en la región hasta que se celebrasen nuevas elecciones

y que el Gobierno federal planteaba una política global de justicia transicional nacional sin mencionar ningún mecanismo de investigación internacional de los crímenes cometidos en la región, tal y como destacaron HRW y Amnistía Internacional. A esto se sumaron las violaciones iniciales del alto el fuego por parte de los cuerpos de seguridad etíopes y eritreos y de las milicias de Amhara contra el TPLF desde la firma del acuerdo, que pusieron de manifiesto las dificultades para implementar este acuerdo y la fragilidad de la situación.

Sin embargo, la implementación del acuerdo por el momento ha sido positiva. En las semanas siguientes el liderazgo político-militar de Tigré acordó e inició el desarme efectivo de sus combatientes, disolvió el gobierno regional surgido de las elecciones de 2020 (no reconocidas por el Gobierno Federal que condujeron a la

***El acuerdo alcanzado entre el Gobierno Federal y las autoridades político-militares de Tigré, así como el inicio de las conversaciones de paz con el grupo armado Oromo Liberation Army, podrían suponer una nueva oportunidad para que el país transite hacia un nuevo escenario político***

1. Entre otras, Abiy disolvió la coalición EPRDF y la refundó en diciembre de 2019 en un nuevo partido de ámbito nacional, el Prosperity Party (PP), que rehuía el federalismo étnico, partido en el que el TPLF no quiso integrarse.

guerra), y el Programa Mundial de Alimentos de la ONU (PMA) inició la distribución de la ayuda humanitaria. El 12 de noviembre las partes firmaron en Nairobi la Declaración Ejecutiva sobre las Modalidades de Implementación del Acuerdo, en la que se contemplaba la entrega de las armas pesadas y la desmovilización de combatientes, el restablecimiento de servicios públicos en Tigré, la reactivación de la ayuda humanitaria y la retirada de todos los grupos armados y fuerzas extranjeras, en referencia a Eritrea, que combatieron junto al Ejército federal. El 22 de diciembre se acordó el establecimiento de la misión de monitoreo de la UA, tal y como establecía el acuerdo, y el 29 de diciembre se puso en marcha la misión. Eritrea progresivamente fue retirándose de la mayoría de ciudades de Tigré y en febrero de 2023 sus fuerzas prácticamente habían abandonado la región y solo algunas unidades menores permanecían en posiciones estratégicas en áreas fronterizas, según el líder negociador del TPLF, Getachew Reda,<sup>2</sup> conforme las autoridades político-militares de Tigré fueron entregando el armamento pesado en presencia de la misión de monitoreo de la UA. Entre diciembre y enero fue mejorando ostensiblemente el acceso humanitario a la región, según fuentes de Naciones Unidas,<sup>3</sup> y se restablecieron las comunicaciones, así como los vuelos comerciales. El 3 de febrero el primer ministro Abiy Ahmed se reunió con los líderes del TPLF por primera vez desde 2020, y el consejero de seguridad nacional y líder negociador del Gobierno Federal, Redwan Hussein, anunció al día siguiente la entrega de 90 millones de dólares al banco central de Tigré para aumentar el flujo de caja. Días después el TPLF estableció un comité para formar una administración interina, y los líderes de Tigré a principios de marzo acordaron en una conferencia la composición de la administración interina, boicoteada por tres partidos opositores de Tigré bajo la acusación al TPLF de monopolizar el poder. El 17 de marzo el TPLF escogió a Getachew Reda para presidir la administración interina –Interim Regional Administration. El primer ministro Abiy Ahmed ratificó este nombramiento y días después el Parlamento Federal retiró al TPLF de la lista de grupos terroristas y el Gobierno Federal también retiró los cargos contra sus líderes políticos y militares, requisito indispensable para formar la –Interim Regional Administration (IRA). Getachew Reda nombró a los miembros del IRA el 5 de abril.

Cabe destacar, no obstante, diversas cuestiones de fondo pendientes, que ponen de manifiesto la fragilidad del acuerdo, tal y como señalan algunos análisis.<sup>4</sup> En primer lugar, el debate político en torno a la cuestión nacional, el federalismo étnico y la tensión centro-periferia sigue pendiente de cara a resolver este y otros focos de inestabilidad en el país. En segundo lugar, la lucha contra la impunidad ante las graves violaciones de los derechos humanos cometidas en la región. A finales de febrero se

filtró que Addis Abeba había estado buscando apoyo para poner fin a la a la investigación ordenada por la ONU sobre las atrocidades en Tigré; más de 60 organizaciones de derechos humanos instaron al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que discutirá las denuncias en marzo, a rechazar tal resolución. El secretario de Estado de EEUU, Antony Blinken, visitó en marzo el país y señaló que todas las partes eran responsables de crímenes contra la humanidad. En tercer lugar, la tensiones entre la comunidad amhara y la comunidad oromo, llevó al Gobierno Federal a anunciar en abril el desarme y disolución de las milicias paramilitares de la región de Amhara y su integración en la Policía y Ejército, milicias responsables de crímenes contra la humanidad. Estas medidas provocaron una escalada de la confrontación entre la milicia Fano y simpatizantes y activistas contra el Ejército Federal y el establecimiento del toque de queda en la región. A mediados de abril los enfrentamientos empezaron a remitir. En cuarto lugar, cabe destacar el conflicto entre el grupo armado Oromo Liberation Army (OLA) y el Gobierno Federal, con el apoyo de las milicias paramilitares amharas Fano, que escaló gravemente durante la segunda parte del año 2022, causando centenares de víctimas mortales. Tras la firma del acuerdo entre el TPLF y el Gobierno Federal y el inicio de su positiva implementación, las autoridades federales escalaron las acciones bélicas contra el OLA. Las presiones del gobierno local de la región de Oromiya así como el interés del OLA y de las autoridades federales en alcanzar algún tipo de tregua condujeron a diversos contactos exploratorios indirectos en febrero de 2023 entre ambas partes manifestando su interés en explorar un cese de hostilidades. En medio del clima de violencia, en marzo el primer ministro Abiy Ahmed manifestó su compromiso en explorar un proceso de diálogo con el OLA y el 25 de abril se iniciaron conversaciones de paz en Tanzania. Las negociaciones de paz se iniciaron en Zanzíbar con la facilitación de Kenya –el OLA había exigido la mediación de una tercera parte–<sup>5</sup> en nombre de la autoridad regional IGAD y de Noruega.<sup>6</sup> Aunque esta primera ronda culminó sin avances a principios de mayo, ambas partes manifestaron su compromiso en buscar una solución al conflicto.<sup>7</sup>

En definitiva, si bien existe un amplio consenso sobre la positiva implementación del acuerdo de paz entre el TPLF y el Gobierno Federal, existen numerosos elementos de fragilidad que pueden hacer fracasar los positivos avances que se han producido hasta la fecha. Es imprescindible una continua atención de la oposición social y política, así como del Gobierno Federal y presión de la comunidad internacional para seguir avanzando en el proceso de implementación del acuerdo de paz, así como del diálogo entre el OLA y el Gobierno Federal y también la lucha contra la impunidad respecto a los crímenes de guerra y contra la humanidad cometidos en Tigré.

2. Crisis Watch, *Ethiopia - February 2023*, International Crisis Group, 1 de febrero de 2023.

3. Harter, Fred, *Tigray aid access improves as peace deal makes headway*, *The New Humanitarian*, 31 de enero de 2023.

4. Davison, William, *Creating Lasting Peace in Ethiopia*, International Crisis Group, 30 de diciembre de 2022.

5. OLA Command, *Regarding Peace Negotiations*, OLF-OLA Press Release, 23 de abril de 2023.

6. Kombe, Charles, *Peace Talks Between Ethiopian Government, OLA Continue in Tanzania*, *VOA*, 27 de abril de 2023.

7. Paravicini, Giulia, *First round of peace talks between Ethiopia and Oromo rebels ends without deal*, *Reuters*, 3 de mayo de 2023.

## 4.2. La “Paz Total”, una política de paz ambiciosa para Colombia

El nuevo Gobierno de Colombia, encabezado por el presidente Gustavo Petro, está impulsando una política pública de construcción de paz conocida como “Paz Total”, que puede suponer una oportunidad para transformar los diferentes conflictos que afectan al país. Colombia hace frente a múltiples retos dada la persistencia de la violencia política y criminal, graves violaciones de derechos humanos y falta de seguridad humana, así como la oposición a la salida negociada a los conflictos por parte de diferentes actores armados y políticos. Esta nueva política pretende trascender los límites de las negociaciones de paz que se han dado con diferentes grupos armados de oposición activos en el país en décadas anteriores, tratando de involucrar en diferentes procesos a todos los actores armados activos en el país, tanto los que persiguen agendas de carácter político, como aquellos involucrados en actividades de crimen organizado, como el narcotráfico. Gustavo Petro resultó vencedor en las elecciones de junio de 2022 con un programa electoral que incluía, entre otras cuestiones, un compromiso amplio con la construcción de la paz en el país, tanto con la implementación del acuerdo de paz alcanzado en 2016 entre el Gobierno y las FARC, como en nuevas negociaciones de paz con el ELN y otros actores armados activos en el país. Durante los años de la presidencia de Iván Duque, y su propuesta de “paz con legalidad”, la implementación del acuerdo de paz de La Habana sufrió por la falta de compromiso del Ejecutivo, con importantes retrasos, falta de recursos e incluso obstaculización deliberada. Así pues, la llegada de Petro al poder ha representado el inicio de un nuevo enfoque gubernamental hacia los diferentes conflictos violentos que atraviesa el país desde hace décadas y un nuevo impulso para la consolidación de la implementación del acuerdo de paz con las FARC.

***El Gobierno de Colombia está impulsando una política pública de construcción de paz conocida como “Paz Total”, que puede suponer una oportunidad para transformar los diferentes conflictos que afectan al país mediante el diálogo***

En noviembre culminaba la aprobación de la legislación para la “Paz Total” (Ley 2272), mediante la prórroga y modificación de la Ley 418 de 1997. Esta norma, sancionada durante el Gobierno de Ernesto Samper, ha permitido a los presidentes colombianos llevar a cabo negociaciones de paz con grupos armados y diseñar políticas de seguridad. Bajo el amparo de esta ley, diferentes gobiernos han llevado a cabo negociaciones y acercamientos a grupos armados. La nueva norma establece que “la política de paz será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la

justicia”.<sup>8</sup> Bajo este paraguas de “Paz Total” se incluyen diferentes aspectos y procesos de construcción de paz, entre los que se cuentan la implementación del acuerdo de paz alcanzado en 2016 entre las FARC y el Gobierno colombiano; las negociaciones de paz con grupos armados al margen de la ley con quienes se mantendrán diálogos de carácter político, particularmente las negociaciones con el ELN actualmente en curso; negociaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, entre los que se incluyen narcotraficantes y paramilitares; y el diálogo con población local en diferentes zonas del país, con el objetivo de orientar la política pública a partir de las necesidades de la sociedad civil.

Desde la toma de posesión del nuevo Gobierno, se han puesto en marcha varias iniciativas concretas, algunas de enorme relevancia para la finalización de la violencia armada en el país. En primer lugar, cabe destacar el proceso de diálogo con el ELN, que se ha concretado en varias rondas de negociación entre el Gobierno y el grupo armado.<sup>9</sup> El proceso ha destacado por su elevado grado de internacionalización y acompañamiento por diferentes actores. Se inició en noviembre de 2022 en Venezuela con una primera ronda de conversaciones, seguida de otras dos en México y en Cuba. En el proceso participan Cuba, Noruega, Venezuela, Brasil, Chile y México como países garantes, y Alemania, Suecia, Suiza y España como países acompañantes. Además, se ha invitado a que EEUU pueda tener un enviado especial en el mismo. A pesar de algunas dificultades y desencuentros entre las partes, las negociaciones avanzan bajo el liderazgo de Otty Patiño como negociador jefe del Gobierno colombiano y Pablo Beltrán por el ELN, hasta el punto que en junio de 2023 se logró un acuerdo de alto el fuego.

Una vez iniciado el diálogo con el ELN, el 31 de diciembre el presidente Petro anunciaba un acuerdo bilateral de cese al fuego con el ELN, la Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central, las AGC y las Autodefensas de la Sierra Nevada desde el 1 de enero hasta el 30 de junio de 2023, que podría prorrogarse en función de los avances en las negociaciones. Sin embargo, dos días después el ELN negó que se hubiera alcanzado un acuerdo de forma bilateral. Por el contrario, tanto la Segunda Marquetalia como el Estado Mayor Central sí respondían positivamente al alto el fuego. Tras varios meses de negociaciones, el ELN y el Gobierno lograban pactar un alto el fuego.

8. Ley 2272 de 2022.

9. Véase el resumen sobre Colombia (ELN) en Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de Paz 2022. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2023.

De esta manera, además del diálogo con el ELN, el Gobierno anunció un proceso de diálogo con el grupo conocido como Estado Mayor Central, originado como grupo disidente de las FARC antes de la firma del acuerdo de paz de 2016 y liderado por Iván Mordisco. En abril, el Gobierno colombiano señaló que se instalaría un Mecanismo de Veeduría, Monitoreo y Verificación (MVMV) del cese al fuego entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central. No obstante, en mayo, el presidente Petro ponía fin al alto el fuego con este grupo en varias zonas del país como consecuencia del asesinato de cuatro menores indígenas que habían sido víctimas de reclutamiento forzado, evidenciando así la fragilidad y dificultades del proceso. Por otra parte, se anunciaron acercamientos a la Segunda Marquetalia, si bien la propia naturaleza de este grupo disidente de las FARC, que abandonó el acuerdo de 2016 una vez firmado, representaba dificultades añadidas para un nuevo diálogo. También en marzo se había puesto fin al alto el fuego con el Clan del Golfo. Aunque se habían llevado a cabo algunos acercamientos a esta organización paramilitar, las reivindicaciones de reconocimiento político e inicio de un proceso de diálogo equivalente al llevado a cabo con el ELN no habían sido aceptadas por el Gobierno, que esperaba conversaciones para acordar modalidades de sometimiento a la justicia. En conjunto, el Gobierno señalaba en mayo que estaba llevando a cabo diferentes tipos de diálogo con el ELN, el Clan del Golfo, el Estado Mayor Central de las FARC, la Segunda Marquetalia y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN).

***Además del diálogo con el ELN, el Gobierno colombiano anunció un proceso de diálogo con el grupo conocido como Estado Mayor, disidente de las FARC antes del acuerdo de paz de 2016***

La “Paz Total” es un proyecto ambicioso en tanto busca resolver un conflicto multifacético, enquistado y protagonizado por múltiples y diversos actores armados. Las dificultades para emprender de forma simultánea diálogos son evidentes y se requiere de una enorme fortaleza institucional que permita disponer de múltiples equipos negociadores que sean capaces de avanzar de forma paralela en procesos de una enorme complejidad. La propuesta de “Paz Total” ha dado lugar a importantes expectativas que deben ser manejadas con habilidad para responder a las frustraciones que pueden surgir si no se alcanzan los principales objetivos. Otros de los principales retos hacen referencia a la propia posibilidad de resolver mediante el diálogo desafíos de magnitud como el narcotráfico y otros negocios ilícitos sumamente lucrativos. La demanda de reconocimiento como actores políticos que han puesto sobre la mesa actores criminales también tendrá que ser abordada con estrategias de corto, medio y largo plazo y teniendo en cuenta la dimensión internacional del fenómeno del narcotráfico y el crimen organizado. Así pues, el Gobierno de Gustavo Petro deberá ser capaz de urdir una telaraña de procesos interdependientes, pero en los que el fracaso de alguno de ellos no implique necesariamente la fallida de la política de “Paz Total” en su conjunto. Fortalecer los que deberían ser los principales pilares de esta política, las negociaciones con el ELN y la implementación del acuerdo de 2016, debería ser prioritario para apuntalar una estrategia sumamente ambiciosa, pero también llena de riesgos.

### 4.3. Un contexto doméstico, regional e internacional más propicio para una resolución negociada de la crisis en Venezuela

A finales de abril de 2023, el Gobierno colombiano de Gustavo Petro organizó en Bogotá una Conferencia Internacional sobre Venezuela que contó la participación de representantes de 20 países y con el apoyo previo del Gobierno de Venezuela, la oposición venezolana representada en la Plataforma Unitaria y el Gobierno de EEUU. El objetivo de la reunión era principalmente acordar las condiciones que permitieran reanudar el diálogo que Caracas y la oposición iniciaron en México en agosto de 2021 con la facilitación del Gobierno de Noruega, y que se interrumpió en noviembre de 2022 poco después de haber alcanzado un acuerdo sobre inversiones sociales con fondos venezolanos congelados en el extranjero. Aunque la conferencia no arrojó avances importantes ni significó la reanudación del diálogo entre el Gobierno y la oposición, tanto la propia celebración de la cumbre como la coincidencia de algunos factores más estructurales de orden internacional, regional e interno (en Venezuela) que se han registrado en los últimos tiempos ofrecen algunas ventanas de oportunidad para las negociaciones entre el Gobierno de Maduro y la oposición.

La Conferencia Internacional sobre Venezuela celebrada el 25 de abril, que se llevó a cabo tras numerosas reuniones previas de Gustavo Petro con Nicolás Maduro, la oposición venezolana y Joe Biden, entre otros actores, finalizó con un comunicado con las conclusiones de la cumbre, que principalmente pivotaban sobre tres compromisos: el establecimiento de un cronograma electoral que permita la celebración de elecciones libres, transparentes y con plenas garantías para todos los actores venezolanos; el progresivo levantamiento de sanciones al Gobierno venezolano a medida que se satisfagan los compromisos acordados; y que la reanudación del diálogo en México vaya acompañada de la implementación del Fondo fiduciario para la inversión social en Venezuela. Dicho fondo, que debería nutrirse de los activos monetarios venezolanos congelados en el exterior —unos 3.200 millones de dólares— y cuya gestión correspondería a Naciones Unidas, fue acordado en noviembre de 2022 en el marco de las negociaciones en México. Aún si buena parte de los análisis consideraron que la cumbre no lograría reanudar las negociaciones en México a corto plazo y que los resultados de la misma no habían estado a la altura de las expectativas, Petro se comprometió a mantener el contacto con las partes y a volver a convocar un nuevo encuentro (con formato y fecha a determinar) para concretar y dar seguimiento a los compromisos alcanzados en la cumbre. Además, aunque finalmente no asistieron a la cumbre ni Maduro ni el secretario de Estado estadounidense Anthony Blinken, tal y como se había especulado inicialmente, la cumbre escenificó un importante apoyo internacional a los esfuerzos de resolución del conflicto, con la

asistencia de representantes de 20 países, buena parte de ellos latinoamericanos, además del Alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El hecho de que México y Noruega, que acogen y facilitan respectivamente las negociaciones oficiales entre ambas partes, estuvieran presentes en la cumbre de Bogotá, expresa la complementariedad estratégica y coordinación diplomática entre las negociaciones formales y la iniciativa colombiana.

La cumbre de Bogotá también denota una cierta despolarización regional en América Latina respecto de la crisis de Venezuela. La llegada al poder de algunos gobiernos más progresistas (como en Colombia, Argentina, Bolivia, Chile, Honduras, Perú o México) se ha traducido en políticas más conciliadoras o pragmáticas hacia el Gobierno venezolano. El Gobierno de México, por ejemplo, decidió acoger las negociaciones entre el Gobierno y la Plataforma Unitaria, que se establecieron formalmente en agosto de 2021. Especialmente significativo ha sido el cambio en las relaciones diplomáticas que comportó la llegada al poder de Gustavo Petro en agosto de 2022. Petro no solamente restableció las relaciones diplomáticas y comerciales con Caracas (interrumpidas durante el mandato de Iván Duque), sino que en el primer tramo de su mandato se reunió hasta en cinco ocasiones con Nicolás Maduro para abordar numerosos temas de incumbencia mutua, como las negociaciones con el ELN, o el flujo de personas venezolanas migrantes en Colombia. La organización de la cumbre internacional sobre Venezuela también ilustra la voluntad del actual presidente colombiano de tener un rol activo en la resolución del conflicto político y la crisis humanitaria en Venezuela. Otro de los hechos que indica un contexto regional menos proclive a forzar la alternancia en Venezuela a través del aislamiento político y económico es el fin de la actividad del Grupo de Lima desde finales de 2022, con la salida del poder de Bolsonaro en Brasil. Dicho grupo fue creado en agosto de 2017 por 14 países con el apoyo de EEUU, la OEA o la UE y su principal objetivo era forzar el fin del Gobierno de Maduro. A modo de ejemplo, dicho grupo desconoció el mandato y la legalidad del Gobierno de Maduro y, en cambio, reconoció a Juan Guaidó como presidente del país.

En la misma línea, el Gobierno de EEUU también está mostrando una posición más conciliadora hacia el Ejecutivo venezolano. Aunque aún sigue siendo uno de los pocos países que todavía reconoce y apoya a Juan Guaidó, las relaciones entre ambos países han mejorado sustancialmente tras el fin del mandato de Donald Trump. Varios analistas han señalado que la invasión rusa de Ucrania y la necesidad de EEUU de hallar proveedores de petróleo alternativos a Moscú contribuyó

decisivamente al acercamiento de posiciones entre ambos Gobiernos. Desde marzo de 2022 se produjeron reuniones directas entre representantes del Gobierno de EEUU y el propio Nicolás Maduro, y a principios de octubre, en lo que algunos medios consideraron como el acuerdo más importante entre los dos países desde la asunción del cargo de Biden, ambos Gobiernos acordaron un intercambio de prisioneros en un tercer país, que incluyó a siete ciudadanos estadounidenses presos en Venezuela y a dos sobrinos de la esposa de Maduro detenidos por la DEA y que cumplían una condena de 18 años en EEUU. En noviembre, poco después de la firma del acuerdo entre Caracas y la oposición, Washington anunció que había autorizado a la petrolera Chevron que retomara sus operaciones de extracción de petróleo en Venezuela para exportarlo a EEUU, y el Gobierno de Venezuela anunció la suscripción de varios acuerdos entre la petrolera nacional PDVSA y Chevron. Además, a finales de 2022, Maduro declaró que su Gobierno estaba totalmente preparado para la normalización de relaciones diplomáticas con EEUU.

En el plano doméstico, también parece haber habido un acercamiento de posiciones entre el Gobierno y una parte de la oposición. Así parece atestiguarlo el acuerdo que ambas partes lograron en noviembre de 2022 en México con la facilitación de Noruega, por el que Gobierno y oposición se comprometían a llevar a cabo todas las gestiones en el ámbito nacional e internacional destinadas a la recuperación progresiva de más de 3.000 millones de dólares de activos estatales inmovilizados en el extranjero para financiar programas sociales de salud, educación o alimentación. Aún si dicho acuerdo no se ha implementado plenamente e incluso ambas partes no se han vuelto a reunir oficialmente desde entonces para abordar aspectos como el calendario y las condiciones y garantías electorales, la liberación de personas o la situación de derechos humanos, la mera existencia formal de un proceso de diálogo, así como la disposición de las dos partes a asistir a la cumbre de Bogotá, denotan un mayor pragmatismo y una mayor confianza en lograr acuerdos para desbloquear la situación. Por parte de la oposición, las tesis menos conciliadoras y polarizadoras representadas por Juan Guaidó parecen haber perdido centralidad en los últimos tiempos. En esta línea, en diciembre de 2022 la propia Asamblea Nacional elegida en 2015 –considerada como único órgano legítimo del país según la oposición, pero ilegalizada por el Gobierno– decretó el fin del gobierno interino y de la presidencia encargada de Guaidó por entender que ya no es percibido como un instrumento de cambio real. Guaidó criticó tal medida por considerar que refuerza al Gobierno de Maduro, pero previamente ya había habido algunos indicadores de que el apoyo internacional a Guaidó había menguado. En enero de 2022, por ejemplo, la Asamblea Nacional había prorrogado un año

***La cumbre de Bogotá puso de manifiesto una cierta despolarización regional en América Latina respecto de la crisis de Venezuela***

la presidencia interina de Guaidó, pero había reducido la estructura burocrática que le daba apoyo, y en el mes de octubre 19 países latinoamericanos votaron en contra de que el gobierno de Guaidó detentara la representación de Venezuela en la OEA. Algunos sectores de la oposición, no necesariamente representados en la Plataforma Unitaria, como el ex candidato presidencial Henrique Capriles, valoraron positivamente el acuerdo alcanzado por el Gobierno y la oposición en noviembre de 2022 por considerar que trata de compatibilizar el alivio de las necesidades sociales urgentes de la población y la atención a la crisis humanitaria que padece el país con la mejora de aspectos estructurales, como la separación de poderes, las reglas democráticas, el Estado de derecho o la reinstitucionalización del Estado.

También ha habido gestos por parte del Gobierno que parecen denotar una mayor liberalización interna y proclividad a determinadas concesiones. A modo de ejemplo, tras varios meses de negociaciones con sectores de la oposición no incluidos en la Plataforma Unitaria –y criticados por ésta por considerar que su acción política legítima al Gobierno–, el Gobierno accedió a que dichos sectores nombraran a dos de los cinco miembros del Consejo Nacional Electoral, máxima autoridad en materia electoral. En la misma línea, varios análisis concluyeron que las elecciones regionales y locales del 2021 fueron más justas, libres y competitivas que los comicios anteriores desde 2015. De hecho, Caracas extendió una invitación a una misión electoral de la UE, que validó el proceso electoral y a la vez hizo una serie de recomendaciones en materia electoral. Según el centro de investigación International Crisis Group, existen dos o tres áreas en esta materia que podrían suscitar un acercamiento en las posiciones del Gobierno y la oposición, como la mejora del censo electoral (que actualmente excluye a millones de ciudadanos), la designación de personal funcionario electoral independiente a escala local, o la observación electoral de los siguientes comicios presidenciales. Por otra parte, la organización Provea declaró que en 2022 las detenciones arbitrarias se habían reducido en un 83% respecto a 2021. En la misma línea, el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social señaló que en 2022 se redujo sustancialmente el número de protestas, y también que había disminuido la conducta represiva de las fuerzas de seguridad y de los cuerpos de civiles armados en la contención de las manifestaciones respecto de años anteriores.

A pesar de todo lo anterior, los retos que enfrenta el proceso de diálogo son importantes. La cumbre de Bogotá arrojó resultados menos ambiciosos de lo previsto y no ha modificado sustancialmente la posición de EEUU –que se niega a flexibilizar sanciones hasta que Caracas dé pasos inequívocos y claros hacia la celebración de elecciones libres y competitivas–

ni la negativa del Gobierno venezolano a reanudar el diálogo con la Plataforma Unitaria sobre cuestiones políticas hasta que se liberen los activos congelados en el exterior. Además, algunos altos cargos del Gobierno también han exigido otras condiciones para la reanudación del diálogo en México, como la retirada de sanciones y la presencia en las negociaciones de Alex Saab, un empresario colombiano cercano a Caracas extraditado a EEUU desde Cabo Verde en octubre de 2021. Además, tanto la oposición como varias ONG consideran que la situación de los derechos humanos en el país sigue siendo muy precaria. En noviembre de 2022, por ejemplo, el fiscal general de la Corte Penal Internacional, Karim Khan, solicitó formalmente a la Sala de Cuestiones Preliminares su autorización para continuar con la investigación abierta en noviembre de 2021 sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela desde abril de 2017.

Sin embargo, ambas partes siguen teniendo incentivos para reanudar el diálogo y lograr un acuerdo político. Tras varios años de movilizaciones masivas y un reconocimiento internacional notable a un presidente alternativo –Juan Guaidó–, la oposición parece haberse

***Un contexto regional e internacional más propicio para la solución dialogada de la crisis en Venezuela maximiza los incentivos para la negociación y facilita explorar opciones para superar el bloqueo institucional y la confrontación política y social en el país***

convencido de que la única opción para lograr la alternancia en el país pasa por una victoria electoral. Y, dada la resiliencia del Gobierno venezolano a la presión internacional y las protestas ciudadanas, la mejora de las condiciones electorales parece pasar ineludiblemente por un pacto con el Gobierno. Por parte del Gobierno, la precaria situación económica del país hace acuciante la flexibilización de las sanciones internacionales. A fecha de diciembre de 2022 había más de 7 millones de personas venezolanas migrantes o refugiadas en todo el mundo y, según la OIM, había 7,7 millones de personas en el país que necesitaban ayuda humanitaria. Según algunos análisis, tanto las sanciones internacionales como la falta de inversión extranjera lastran la producción y comercialización del crudo venezolano, una de las principales bazas de la economía. Un contexto regional e internacional más propicio para la solución dialogada de la crisis en Venezuela sin duda maximiza los incentivos de ambas partes para la negociación y facilita explorar opciones que permitan superar el bloqueo institucional y la confrontación política y social que ha experimentado el país tras la llegada al poder de Maduro una década atrás.

## 4.4. ¿Oportunidad decisiva? Retos para una paz sostenible e inclusiva en Yemen

Yemen afronta una coyuntura crítica. Después de ocho años de un conflicto armado de alta intensidad que se ha cobrado la vida de miles y miles de personas, el país se encuentra en un escenario considerado como una oportunidad sin precedentes y decisiva para intentar poner fin a las hostilidades. Esta expectativa se ha construido a partir de una serie de acontecimientos recientes, tanto a nivel local como regional, que apuntan a la configuración de un contexto aparentemente más propicio para el abordaje del conflicto por vías negociadas y políticas: una tregua que ha reducido significativamente los niveles de violencia y que en términos generales se ha mantenido, pese a no ser renovada formalmente; el establecimiento de un canal de negociación entre Riad y los al-houthistas bajo la mediación de Omán; el acercamiento y restauración de relaciones entre Arabia Saudita e Irán con posibilidades de repercutir en Yemen dado el papel de ambos países en el conflicto; y las muestras de compromiso de actores yemeníes para avanzar en la implementación de algunos acuerdos. No obstante, un análisis detenido de estas y otras dinámicas permite concluir que existen aún importantes retos para consolidar las perspectivas de una paz sostenible e inclusiva en Yemen.

Un hecho incuestionable a poner en valor es la disminución en los niveles de violencia directa en el país como resultado del acuerdo de tregua suscrito entre las principales partes contendientes –el gobierno internacionalmente reconocido depuesto en 2014 y apoyado por Arabia Saudita y las fuerzas al-houthistas– en abril de 2022. Tras un período de intensificación de las hostilidades, este alto el fuego promovido por la ONU –el primero de alcance nacional desde 2016– ha tenido consecuencias relevantes en términos de reducción en el número de víctimas mortales del conflicto, descenso en los niveles de desplazamiento forzado y relativa mejora de los gravísimos niveles de inseguridad alimentaria que afectan a la población. Pese al colapso formal de la tregua –el pacto fue renovado en dos ocasiones, pero no la tercera vez, en octubre de 2022–, aspectos importantes del acuerdo que son significativos para la situación humanitaria en el país han continuado vigentes. Además, no ha habido operaciones armadas de gran escala y las líneas de los principales frentes de batalla se han mantenido estables, a pesar de un aumento de los hechos de violencia en 2023. Los efectos de la tregua han sido destacados como una prueba palpable de los efectos positivos del abordaje del conflicto por la vía de la negociación. Las hostilidades se encuentran en sus niveles más bajos de los últimos años, pero la situación es frágil. La ONU, a través de su enviado especial para Yemen, ha intentado promover una reedición formal del alto el fuego de más largo plazo y avanzar en otros temas que han sido objeto de discusión en el marco de las negociaciones auspiciadas por el organismo en los últimos años. Como resultado de estos esfuerzos, en abril de 2023

se concretó un masivo intercambio de prisioneros, que supuso la liberación de casi 900 personas. Esta medida –que supone avanzar en la implementación del Acuerdo de Estocolmo de 2018–, da cuenta de las posibilidades de entendimiento y compromiso entre los al-houthistas y el Gobierno yemení apoyado por Riad, aunque los intercambios entre las partes no han profundizado en otros temas de desacuerdo.

Desde el último trimestre de 2022, el proceso de diálogo más sustantivo ha pivotado hacia las negociaciones directas entre Arabia Saudita y los al-houthistas mediadas por Omán. Este canal se activó en octubre tras el fracaso en la reedición formal del alto el fuego, un bloqueo atribuido a los al-houthistas por la inclusión de demandas adicionales en el marco del proceso auspiciado por la ONU. Este formato se acomoda a los intereses de los al-houthistas, que prefieren tratar con Riad como interlocutor. La decisión de Arabia Saudita de implicarse en esta vía, en tanto, ha sido interpretada como una evidencia más de su interés por replegarse de un conflicto armado costoso, que se ha extendido más allá de sus previsiones y en el que no ha conseguido ninguno sus objetivos: ni restaurar al gobierno depuesto; ni derrotar a los al-houthistas, que han afianzado su control de parte importante del país; ni evitar la proximidad de un actor armado al que atribuye vínculos con Irán. Al contrario, Teherán ha estrechado lazos y ha proporcionado apoyo político y militar a los al-houthistas en el transcurso del conflicto.

En este contexto, el anuncio en marzo de 2023 de acercamiento entre Riad y Teherán tras años de ruptura diplomática (fruto de unos contactos facilitados inicialmente por Iraq y Omán, pero que cristalizaron tras la mediación de China) generó expectativas por sus posibilidades de repercutir en diversos conflictos regionales y en particular en Yemen dado el papel de ambos actores en el curso del conflicto. Según trascendió, una de las exigencias de Arabia Saudita para el restablecimiento de relaciones con Irán, rotas desde 2016, es que Teherán suspenda su apoyo a los al-houthistas e influya en sus posiciones en el marco del proceso negociador. Aunque se ha considerado que esta “detente” entre Arabia Saudita e Irán ha generado un momentum favorable al diálogo y un entendimiento que puede acelerar las negociaciones en el dossier yemení, diversas voces han subrayado dudas sobre el proceso. La rivalidad entre Riad y Teherán se ha proyectado y ha agravado el conflicto yemení, pero no lo ha originado, ya que la disputa tiene sus raíces en fracturas internas e involucra a numerosos actores políticos y armados. Por tanto, esta nueva dinámica regional, si bien es positiva, no es por sí sola suficiente para propiciar la paz en Yemen. En esta línea, se ha advertido también sobre la capacidad efectiva de Irán para influir en los al-houthistas o forzarlos a aceptar un acuerdo político –su ascendiente es más limitado respecto a otros grupos

de la región y Teherán no puede esgrimir un control total sobre sus acciones— y sobre los riesgos de que los actores regionales pretendan controlar las negociaciones y modelar un resultado en función de sus prioridades, eludiendo a los actores yemeníes y a la ONU. Es lo que se ha identificado como un peligro de “astanización”, en alusión al proceso negociador sobre Siria impulsado por Rusia, Turquía e Irán e instaurado en paralelo a las negociaciones promovidas por la ONU.

En este contexto, la posibilidad de que se fragüe un acuerdo solo entre Arabia Saudita y los al-houthistas, excluyendo a otros actores yemeníes, genera especial preocupación y recelos. Análisis han apuntado los riesgos de que un pacto se limite a garantizar los intereses de estos actores —seguridad fronteriza saudí para facilitar su repliegue y formalización del control territorial de los al-houthistas en buena parte del país— en desmedro de los intereses y la participación de otros actores de la sociedad yemení. El secretismo y las dinámicas de estas negociaciones han alentado los temores de diversos actores yemeníes a que las discusiones aborden y resuelvan cuestiones sustantivas sin tener la posibilidad de incidir y a que esta aproximación favorezca, por tanto, una inestabilidad y violencia futuras. Así, por ejemplo, algunos actores, como los representantes de los sectores separatistas del sur de Yemen, han anticipado que no reconocerán ningún acuerdo que comprometa temas relativos a la distribución de recursos, la administración o la seguridad del país. Actores yemeníes han manifestado su frustración por lo que perciben como un intento de Arabia Saudita de buscar una salida rápida, por la falta de consultas previas a los representantes del Gobierno yemení y por los trascendidos que indican que Riad podría estar dispuesto a aceptar muchas de las demandas de los al-houthistas.

Al menos formalmente, en la vía omaní parece haber un compromiso de facilitar la reactivación de las conversaciones intra-yemeníes facilitadas por la ONU. En caso de concretarse, eso supondría enfrentar otro reto relativo a los conflictos internos en el bloque de actores que conforma el frente “anti al-houthista”. La configuración de un Consejo de Liderazgo Presidencial de carácter colegiado en abril de 2022, bajo las directrices de Riad y EAU (otro de los actores regionales directamente implicados en el conflicto yemení), se presentó como un nuevo intento por sortear estas divisiones. No obstante, tras un año de su creación, este Liderazgo Presidencial aparece

como un interlocutor débil y fragmentado, marcado desde el origen por los desacuerdos y la competencia política y militar entre sus integrantes, dinámicas que se ven alentadas por las políticas de Arabia Saudita y EAU de intentar fortalecer a los actores alineados con sus intereses. Así, más allá de compartir su posición adversa a los al-houthistas, las fuerzas representadas en el Liderazgo Presidencial no tienen una visión compartida sobre el futuro político de Yemen, carecen de una estrategia común de cara a unas negociaciones mediadas por la ONU y han estado excluidas de las conversaciones facilitadas por Omán.

A todo esto, se suma otro reto fundamental para la paz en Yemen: la inclusión efectiva de actores civiles que han sido los que más han sufrido el conflicto y que han estado persistentemente marginados de las negociaciones formales, en especial las mujeres. Unas mujeres que han sido excluidas a pesar de sus públicas reivindicaciones de participación y de los compromisos formales asumidos en el pasado sobre cuotas de representación en los ámbitos de decisión sobre el futuro de Yemen. Sus acciones han sido muy relevantes en iniciativas locales de mediación y construcción de paz y sus contribuciones han sido y serán decisivas en los esfuerzos tendientes a una paz sostenible en Yemen. Una paz que se entienda no solo como el fin de las hostilidades armadas, sino que aborde todas las causas del conflicto y violencias múltiples, tenga en cuenta las demandas sobre una rendición de cuentas ante los abusos perpetrados por todas las partes en conflicto y ponga en el centro las urgentes necesidades humanitarias de la población civil.

Esta oportunidad para la paz en Yemen debe asumirse, por tanto, como el inicio de un proceso de largo plazo. Mientras tanto, las partes contendientes y los actores internacionales con capacidad de acompañar las negociaciones deberían favorecer el mantenimiento del alto el fuego, un entorno que privilegie el diálogo y la negociación, y un proceso realmente inclusivo, que reconozca las aportaciones de las mujeres y la sociedad civil. Las conversaciones deberían abordar la complejidad y los distintos vectores del conflicto, y no limitarse a los intereses de las potencias regionales o de los actores armados. Pese a todas sus imperfecciones, experiencias previas como la Conferencia de Diálogo Nacional (2013-14) indican que es posible establecer formatos para abordar el futuro de Yemen desde una perspectiva multidimensional que ponga en el centro los esfuerzos de entendimiento y reconciliación.

***Pese al colapso formal de la tregua en octubre de 2022, aspectos importantes del acuerdo y que son significativos para la situación humanitaria han continuado vigentes, y una serie de factores apuntan a la posibilidad de continuar el abordaje del conflicto por la vía de la negociación***

## 4.5. La promoción del diálogo en tiempos de orden internacional multipolar

El escenario internacional asiste a un grave deterioro de la seguridad humana de muchas poblaciones en contexto de conflicto, de la mano de crisis y procesos entrecruzados, como son el cambio climático y un panorama de conflictividad armada complejo, caracterizado por conflictos de creciente intensidad de la violencia y una elevada proliferación de actores. Además, se trata de conflictos a menudo prolongados en el tiempo, en su mayoría internos internacionalizados, en los que se proyectan disputas externas geopolíticas, y que además presentan una creciente presencia de dimensiones de violencia intercomunal y violencia criminal. Este panorama se da, a su vez, en un contexto internacional de orden multipolar que asiste a una intensificación de las tensiones entre grandes potencias y a una tendencia de mayor militarización. No obstante, al mismo tiempo, el diálogo y la diplomacia—incluyendo en el ámbito de la prevención y el apoyo a la mediación—continúan siendo herramientas relevantes y necesarias para hacer frente a tal panorama. El proceso en marcha bajo el paraguas de Naciones Unidas para el desarrollo de una Nueva Agenda para la Paz ofrece un marco de oportunidad para fortalecer los esfuerzos internacionales, regionales y locales en el ámbito de la prevención y la promoción del diálogo y la construcción de paz.

**En 19 de los 33  
conflictos armados  
activos durante 2022  
(58% de los casos)  
había negociaciones  
en marcha**

Durante el año 2022 se identificaron 39 procesos y negociaciones de paz a nivel mundial, la gran mayoría en África (15), seguido de Asia (10), Europa (seis), Oriente Medio (cuatro) y América (cuatro).<sup>10</sup> En términos comparativos con el año anterior se identificó un ligero aumento en el número de procesos y negociaciones de paz analizados a nivel mundial (en 2021 se habían contabilizado 37). No alcanzó la cifra de años previos (40 procesos en 2020, 50 en 2019 y 49 en 2018), pero siguió siendo una cifra relevante en cuanto a número de escenarios en que actores en disputa acceden a dirimir sus diferencias o algunas de ellas por vías de diálogo, pese a las muchas dificultades. Una parte de esos 39 procesos involucraban a actores en conflicto armado, mientras otros dirimían situaciones de disputas no armadas. En 19 de los 33 conflictos armados activos durante 2022 (58% de los casos) había negociaciones en marcha, mientras que 14 conflictos no registraron procesos de diálogo entre las partes. Además, en 2022, 11 de los 17 conflictos armados de más intensidad contaban con procesos de diálogo o negociación (65% de los casos). Incluso en un año de retrocesos globales en materia de paz y seguridad como 2022, hubo logros parciales como la consecución de un acuerdo de finalización de

hostilidades en torno al conflicto en la región de Tigré, en Etiopía; un acuerdo de tregua de alcance nacional en Yemen – que en los últimos meses del año dejó de estar vigente, pero se mantuvieron en la práctica algunos elementos del pacto—; un acuerdo entre el Gobierno de Sudán del Sur y una facción armada para integrarla en el acuerdo de paz de 2018; un acuerdo de paz tripartito entre el Gobierno central de la India, el gobierno estatal de Assam y ocho insurgencias adivasis, entre otros. En todo caso, la mayor parte de los procesos de negociación afrontaban graves obstáculos y muchos procesos, como los conflictos abordados, se prolongaban y enquistaban en el tiempo. En conjunto, pese a las enormes dificultades, la amplia presencia de procesos de negociación pone de manifiesto su vigencia y relevancia.

Por otra parte, una aproximación a los procesos de paz activos en 2022 pone de manifiesto la multiplicidad de actores involucrados en la promoción del diálogo.

Si bien la ONU continúa siendo el actor mediador y co-mediador preponderante, el panorama es de diversidad e incremento de actores, aunque no exento de retos de coordinación o vinculados a la proyección de intereses propios en la asunción de roles de mediación, de manera especial en el caso de actores estatales. Entre otros actores, en 2022 la UE llevó a cabo funciones de tercera parte en 16 contextos, la UA en 11 procesos, la IGAD en cinco, la OSCE en cuatro, y numerosos Estados llevaron a cabo funciones como terceras partes en procesos de negociación.

En el contexto de orden internacional marcado por dinámicas de rivalidad entre poderes internacionales y regionales y de conflictos armados internos internacionalizados con capas de disputa geoestratégica, ese involucramiento de un mayor número, o de mayor heterogeneidad de actores en tareas de apoyo al diálogo y la mediación puede contribuir a generar aproximaciones que eventualmente lleven a acuerdos de diverso tipo, incluyendo en el ámbito humanitario. Aunque considerado como un caso excepcional,<sup>11</sup> una muestra es el acuerdo de 2022 entre Ucrania y Rusia para la exportación de cereales en medio del contexto de invasión y de grave crisis de alza de precios e inseguridad alimentaria global, alcanzado con participación de Turquía, dos agencias de la ONU y asesoramiento del Centro para el Diálogo Humanitario.

No obstante, entre otros desafíos se identifica el reto de los riesgos de enfoques de apoyo a la mediación que

10. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2022. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2023.

11. Michael Vatikiotis, “Humanitarian crises in a multipolar world: How mediation and reforms can get aid moving”, *Centre for Humanitarian Dialogue*, 14 de septiembre de 2022.

desatiendan aún más -o incluso que confronten- lo que ha sido el marco de principios de apoyo a la mediación desarrollados por Naciones Unidas, como la mediación inclusiva y la integración de la perspectiva de género en la mediación. Ante ese desafío, el apoyo internacional a la multiplicidad de actores locales involucrados desde diferentes ámbitos en la construcción de paz inclusiva, a sus agendas y prioridades locales, a la protección de defensores y defensoras de derechos humanos resulta clave. A modo de ejemplo, en su informe anual sobre la implementación de la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad de 2022 –que analizaba el año 2021–, el secretario general de la ONU destacaba ejemplos de inclusión de disposiciones detalladas relativas al género en acuerdos de ámbito local, incluyendo un acuerdo de Acción de Paz entre etnias lou nuer, dinka bor y murle en el estado de Yonglei, en Sudán del Sur, en relación al cual el secretario general señalaba que las disposiciones parecían estar arraigadas en los procesos de mediación comunitaria que precedieron a los acuerdos.<sup>12</sup>

Por otra parte, en las últimas décadas el ámbito de la construcción de paz ha asistido a una expansión de mecanismos y agendas internacionales que se complementan y fortalecen, al menos formalmente, el ámbito de la prevención y el fomento de la resolución dialogada de conflictos armados. La multiplicación de sistemas de alerta preventiva; el impulso por actores regionales y estatales al apoyo al diálogo y la mediación con adopción de infraestructura institucional y herramientas prácticas; el peso del fomento del diálogo en agendas como la de Mujeres, Paz y Seguridad o de Jóvenes, Paz y Seguridad, entre otros elementos, apuntan a un elevado grado de sofisticación, aprendizaje adquirido e interconexión. No obstante, en la práctica, el ámbito de la construcción de paz, la promoción de la prevención y el apoyo al diálogo continúa infradotado e infrautilizado, de la mano de posiciones políticas cortoplacistas y reactivas. A modo de ejemplo, en el caso de los sistemas de alerta preventiva, Muggah y Whitlock identificaban entre factores que explican la escasa operacionalización y señalaban la falta de voluntad política como elemento principal de la “brecha alerta-respuesta”.<sup>13</sup> Más ampliamente, la falta de voluntad política a la hora de dar más centralidad a la promoción de la prevención de la violencia armada y el apoyo a la mediación y al diálogo en su conjunto continúa siendo un obstáculo cronificado que merma una enorme potencialidad. Se

necesitan, por tanto, más esfuerzos, incluyendo de liderazgo político, que potencien su implementación.

Finalmente, el proceso impulsado por Naciones Unidas en torno a la llamada “Nuestra Agenda Común” con la que hacer frente a los retos actuales y venideros y acelerar la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, constituye una oportunidad para un renovado impulso en el ámbito de la prevención de conflictos armados y la promoción de la construcción de paz. Este proceso internacional tiene entre sus documentos marco el informe “Nuestra Agenda Común” presentado por el secretario general de la ONU en septiembre de 2021,

***El proceso impulsado por Naciones Unidas en torno a la llamada “Nuestra Agenda Común” constituye una oportunidad para el impulso al ámbito de la prevención de conflictos armados y la promoción de la construcción de paz***

a modo de hoja de ruta y en respuesta al requerimiento de los Estados miembro en el marco del 75º aniversario de las Naciones Unidas de avanzar hacia una agenda con la que afrontar los retos globales y generar recomendaciones. En ese documento, el secretario general de la ONU señala la necesidad de una nueva agenda de paz e identifica seis áreas potenciales para su desarrollo: a) reducir los riesgos estratégicos, b) reforzar la previsión y la capacidad internacionales a fin de detectar nuevos riesgos para la paz y la seguridad y adaptarse a ellos, c) reformular las respuestas frente a todas las formas de violencia, d) invertir

en la prevención y la consolidación de la paz, e) apoyar las actividades regionales de prevención y f) centrar las políticas de seguridad en las mujeres y las niñas.<sup>14</sup> Está previsto que todo este proceso, incluyendo el desarrollo de la llamada “Nueva Agenda de Paz” se realice con consultas y participación de multiplicidad de actores, incluyendo de la sociedad civil, y desemboque en 2024 en la celebración de la Cumbre del Futuro y la adopción del Pacto del Futuro, con compromisos multilaterales de acción.

En conjunto, el panorama de conflictividad armada y crisis entrecruzadas no invita al optimismo. Al mismo tiempo, la prevención de conflictos armados y la promoción de la resolución negociada de conflictos continúa teniendo vigencia y ha sido escenario en las últimas décadas –y especialmente en los últimos años– de creciente involucramiento de actores y expansión de mecanismos, arquitecturas e integración en agendas interconectadas. El proceso de la “Nueva Agenda de Paz” y el propio escenario global de mayor rivalidad geoestratégica y conflictos prolongados incrementa la oportunidad y la necesidad de reimpulsar la prevención y el apoyo al diálogo y la mediación, con innovación, recursos humanos y económicos, multilateralidad, acompañamiento de agendas y prioridades locales y protección de defensores y defensoras de derechos humanos.

12. Secretario general de la ONU, *Las mujeres y la paz y la seguridad*, S/2022/740, 5 de octubre de 2022.

13. Muggah, Robert y Mark Whitlock, “Reflections on the Evolution of Conflict Early Warning”, *Stability: International Journal of Security & Development*, 10(1): 2, pp. 1–16.

14. Secretario general de la ONU, *Nuestra Agenda Común - Informe del Secretario General*, Naciones Unidas, 2021.