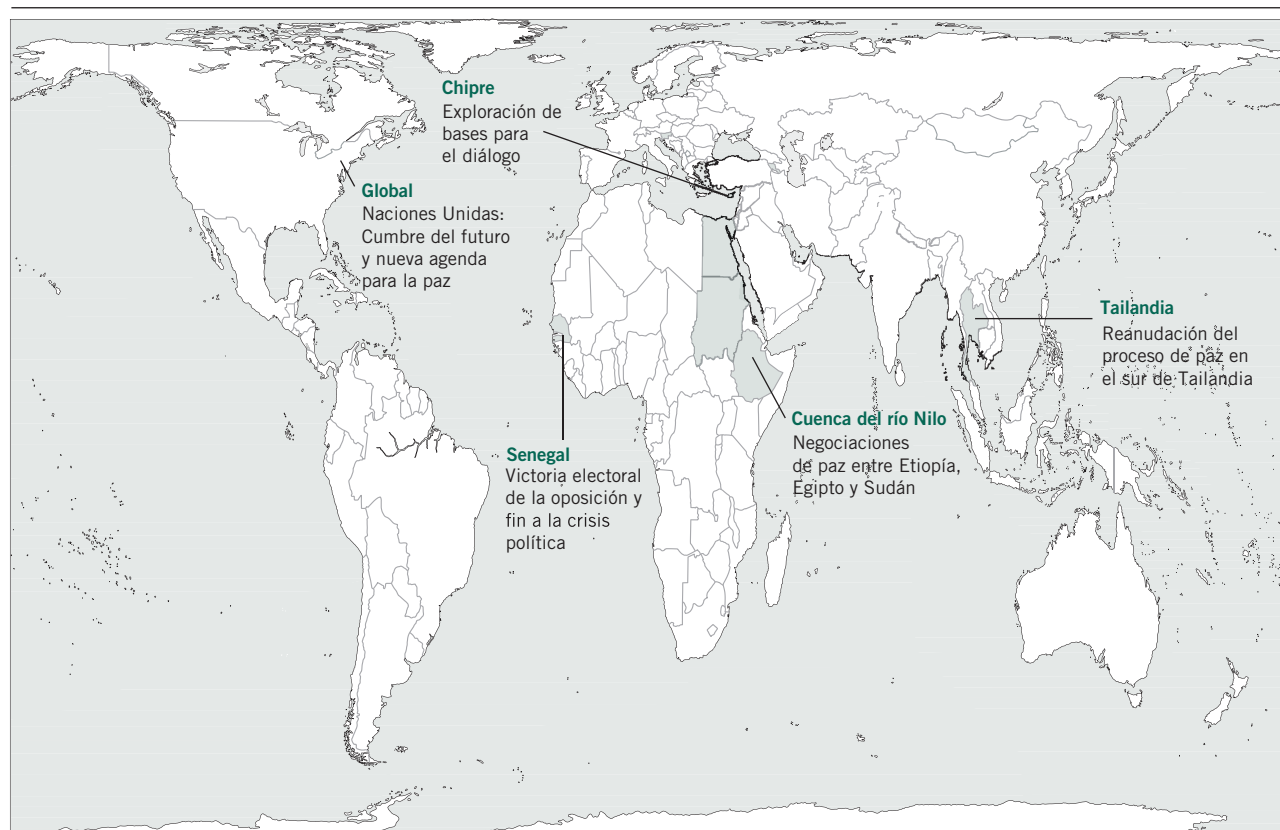


4. Oportunidades de paz

Tras analizar el año 2023 en materia de conflictividad y construcción de paz,¹ 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 reanudación de los contactos entre Etiopía, Egipto y Sudán sobre la gestión de las disputas históricas en relación con la cuenca del Nilo; el impacto que pueda tener la victoria de la oposición en los comicios presidenciales de marzo de 2024 en la crisis política que ha atravesado Senegal en los últimos años; la reanudación del proceso de diálogo en el sur de Tailandia tras casi una década de Junta Militar (2014-2019) o de un Gobierno surgido de la misma (2019-2023); las opciones de diálogo respecto del estatus de la isla dividida de Chipre a partir del acercamiento entre Grecia y Türkiye en 2023 o del nombramiento de una enviada personal del secretario general de la ONU, con el mandato de llevar a cabo buenos oficios para explorar bases de acuerdo para avanzar en la resolución del conflicto; o el potencial de la llamada Cumbre del Futuro –convocada por el secretario general de la ONU para 2024– para impulsar el multilateralismo, la gobernabilidad de crisis globales, la construcción de paz o la agenda de mujeres, paz y seguridad.

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 2023 y recoge algunos elementos y dinámicas relevantes del primer cuatrimestre de 2024.

4.1. ¿Esperanzas de paz en la Cuenca del río Nilo?

El río Nilo ha sido epicentro de disputas en el Cuerno de África y África del Este durante décadas.¹ Históricamente, la cuenca del Nilo se ha visto dominada por políticas unilaterales y de exclusión por parte de Egipto y Sudán, quienes a su vez han utilizado la herencia colonial para justificar su monopolio sobre la utilización del recurso hídrico compartido, en lugar de analizarlo como un ecosistema complejo y frágil ante la gravedad de la emergencia climática existente. La construcción de la Gran Presa del Renacimiento Etíope (GERD, por sus siglas en inglés) en el cauce del Nilo Azul, afluente del Nilo en territorio etíope, proyecto emprendido por Etiopía desde 2011, ha exacerbado la situación y el clima de tensión entre Etiopía y Egipto, y en menor medida, Sudán. No obstante, en 2023 se reanudaron los contactos directos entre los tres países, lo que podría significar una oportunidad para empezar a sentar las bases de la resolución de este contencioso histórico. Aunque el contexto regional no contribuye al optimismo, debido a la escalada de las tensiones entre Etiopía y Somalia y entre Eritrea y Etiopía, así como los diferentes conflictos armados abiertos –en las regiones etíopes de Oromiya y Amhara, la devastadora guerra en Sudán, la denuncia de genocidio en curso por parte de Israel en Gaza, con consecuencias directas en Egipto– este mismo deterioro puede ser una oportunidad que empuje a estos tres países a avanzar en la resolución de un contencioso que requiere de cooperación entre ellos.

En los últimos años han proliferado las iniciativas de cara a reducir la tensión entre los tres países. No obstante, las partes no sólo no se ponen de acuerdo sobre un resultado, sino que ni siquiera se han puesto de acuerdo sobre el mecanismo de mediación. Egipto prefiere internacionalizar la cuestión mientras que Etiopía prefiere la mediación regional de la UA. Egipto y el Sudán de Al Burhan quieren un acuerdo jurídicamente vinculante que repercuta en la forma en que Etiopía llene la presa en tiempos de sequía, lo que es considerado inaceptable por Etiopía. En 2015 los líderes de los tres países firmaron la Declaración de Principios del GERD, que destacaba su compromiso en cooperar y en resolver pacíficamente sus diferencias, pero sin resultados hasta la fecha. A finales de 2019, los tres países reanudaron las conversaciones con la observación de EEUU y el Banco Mundial (BM), aunque en 2020 dicha iniciativa fue rechazada por Etiopía argumentando que EEUU y el BM estaban incumpliendo el marco de imparcialidad en la observación al proponer medidas que favorecían a El Cairo. Durante 2020 se unieron a la observación la UE y Sudáfrica (como país que ostenta la presidencia de la UA). La UA tomó el liderazgo en la facilitación del diálogo. Sin embargo, las conversaciones tripartitas facilitadas por la UA permanecieron estancadas desde 2021, y también fracasó la iniciativa de Abu Dhabi de 2022.

La escalada de la tensión se evidenció en 2022 cuando Etiopía anunció haber completado la tercera fase del llenado del embalse y el inicio de producción de energía hidráulica de forma unilateral, lo que provocó la reacción de Sudán y de Egipto. Este último amenazó a Etiopía con poner en marcha todas las medidas a su alcance para frenar este proceso y protestó ante el Consejo de Seguridad de la ONU en febrero y julio de ese año por la decisión etíope, y responsabilizó a Etiopía de cualquier impacto que esta situación pudiera tener en Egipto. No obstante, después de meses de parálisis, en los márgenes de la Cumbre de Estados Vecinos de Sudán celebrada en El Cairo el 12-13 de julio de 2023, con el objetivo de contribuir a la promoción de la paz en lo relativo a la inestabilidad que afecta Sudán, el primer ministro etíope, Abiy Ahmed, y el presidente egipcio, Abdel Fattah el-Sisi, se reunieron el 13 de julio por primera vez desde la cumbre de Sochi de 2019. Hicieron un comunicado conjunto en el que acordaron reiniciar las conversaciones sobre el GERD, con el objetivo de llegar en cuatro meses a un acuerdo final sobre el llenado y la gestión de la presa, lo que fue considerado como un anuncio histórico.³ El pacto se produjo después de que Etiopía prometiera garantizar que Egipto y Sudán recibieran suficiente flujo de agua durante el cuarto llenado anual, que podría durar hasta septiembre. Así, acordaron reanudar las conversaciones directas de cara a alcanzar un acuerdo. Sin embargo, en las cuatro rondas negociadoras celebradas desde entonces (27-28 de agosto, El Cairo; 23-24 de septiembre, Addis Abeba; 23-24 de octubre, El Cairo; 17-19 de diciembre, Addis Abeba) las partes fracasaron sin conseguir avances en las conversaciones.⁴ En septiembre, dos semanas después de la celebración de la primera ronda, el primer ministro etíope anunció haber llevado a cabo el cuarto y final llenado del embalse, decisión calificada como unilateral e ilegal y condenada por Egipto. Egipto y Sudán insistían en llegar primero a un acuerdo vinculante con Etiopía respecto del llenado y funcionamiento de la presa para garantizar el flujo continuo de agua del río Nilo.

En 2022 Etiopía anunció que había empezado a producir electricidad. Así, en febrero de ese año la presa produjo electricidad a través de su primera turbina y la entregó a la red a una velocidad de 375 MW, y en agosto de ese mismo año se puso en servicio una segunda turbina de 375 MW, aunque se preveía la instalación de otras 11 turbinas con una producción de 400 MW cada una.⁵ No obstante, la red de Etiopía no está lo suficientemente desarrollada como para absorber la capacidad adicional que puede producir el GERD, que según análisis, se elevaría a una capacidad instalada de 5,15 GW (16.000 GW/hora al año). Las redes de transmisión y distribución son inexistentes en la mayor

2. Véase “La Cuenca del Nilo: cooperación o conflicto” en el capítulo 5 (Escenarios de Riesgo) en Escola de Cultura de Pau. *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2021.

3. Addis Standard, “Ethiopia, Egypt agree to finalize GERD filling, rules of operations agreement in four months”, *Addis Standard*, 13 de julio de 2023.

4. Reuters, “Egypt says talks over Grand Ethiopian Renaissance Dam have failed –statement”, *Reuters*, 20 de diciembre de 2023.

5. BBC, “Ethiopia starts generating power from River Nile dam”, *BBC*, 20 de febrero de 2022; Africanews, “Ethiopia announces that second turbine in GERD is in operation”, *Africanews*, 11 de agosto de 2022.

parte del país o se encuentran en fase de construcción y faltan enlaces de alto voltaje adecuados con sus vecinos para respaldar las exportaciones de electricidad.⁶ Más allá de los componentes técnicos, el proyecto requeriría cooperación e integración entre las economías vecinas, cosa que por el momento no está sucediendo. Además, un elemento primordial es que no se ha realizado ningún estudio de impacto ambiental creíble sobre la presa, pese a la gran retención de sedimentos que genera, en un momento en el que los impactos negativos de la acción humana sobre el clima son cada vez más evidentes.⁷

Por otra parte, los tres países se están viendo sometidos a situaciones de inestabilidad y conflicto y dinámicas regionales de división y creación de bloques.⁸ El deterioro de la situación de seguridad en Sudán y Etiopía durante 2023, así como la guerra en Gaza, se han convertido en elementos de distracción para los esfuerzos de negociación de los tres países. Además, las partes han ahondado en ejes de disputa. Egipto ha negociado con el Gobierno de Somalia durante 2023 el establecimiento de una base militar en el país.⁹ Aunque se prevé que la base sea un campo de entrenamiento para el Ejército somalí, será a la vez una base para el Ejército egipcio en Somalia, desde donde se desarrollarán actividades de los servicios de seguridad de Egipto (GIS) como puesto de avanzada sobre la vecina Etiopía ante una hipotética ofensiva militar, quien vio con preocupación la construcción de esta base militar. Según análisis, Egipto quería que esta base se estableciera en Puntlandia, pero los sucesivos gobiernos locales de Puntlandia se negaron, viendo en esta base un potencial foco de inestabilidad por sus implicaciones regionales. En este sentido, la respuesta etíope no se hizo esperar y el 1 de enero de 2024 Etiopía alcanzó un memorando de entendimiento con Somalilandia –que como región autoproclamada independiente de Somalia con un estatus motivo de disputa, no tiene capacidad legal a nivel internacional para decidir sobre su territorio–¹¹ por el que Etiopía supuestamente reconocía la independencia de Somalilandia a cambio de la cesión de parte de su territorio.¹¹ La oferta de Etiopía de reconocimiento de Somalilandia a cambio de un arrendamiento de más de 20 kilómetros de la costa de Somalilandia para darle acceso portuario y naval en el Golfo de Adén a Etiopía provocó un nuevo enfrentamiento diplomático entre Somalia y Etiopía, aliados de conveniencia en la lucha contra al-Shabaab. En paralelo, en la actual guerra civil sudanesa, Egipto, Eritrea, Sudán del Sur y Somalia apoyan al general de las Fuerzas Armadas de Sudán Al Burhan,¹² mientras que Etiopía y EAU respaldan a su rival Hemedti, líder de la fuerza paramilitar

Rapid Support Forces, lo que dibuja nuevas líneas de división a nivel regional sobre las ya existentes.¹³ Aunque Egipto cuenta con el apoyo de la mayoría de la Liga Árabe, lo que se puso de manifiesto en la declaración de Jeddah tras la cumbre de la Liga Árabe de mayo de 2023 –en la que condenaron el llenado unilateral y exigieron al Consejo de Seguridad de la ONU una mayor implicación en la cuestión– las presiones sobre Etiopía no surtieron efecto.

Tras el fracaso de las cuatro rondas tripartitas entre agosto y diciembre de 2023, no hay previstos a corto plazo nuevos contactos de cara a la resolución del conflicto. No obstante, a medida que el GERD entre en pleno funcionamiento y las aguas del Nilo se vuelvan aún más susceptibles al cambio climático, la disputa podría volverse aún más importante para los tres países y la región en general, por lo que la negociación política será imprescindible. La inestabilidad en Etiopía y ahora Sudán y Gaza ha sido claramente una distracción de los esfuerzos de negociación, permitiendo a Etiopía continuar sin obstáculos para establecer el GERD como un hecho cada vez más inamovible sobre el terreno. A principios de 2024 Etiopía anunciaba que la presa ya estaba completada en un 94%.¹⁴ El hecho de que el estatus quo sobre el terreno haya cambiado sugiere que las tres partes en conflicto necesitan impulsar las negociaciones con un nuevo mandato, o al menos una nueva actitud más científica y menos política y confrontacional, basada en la realidad de que el GERD no va a desaparecer, según diversos análisis.¹⁵ Egipto debería dejar atrás su política de amenazas y empezar a estudiar los aspectos positivos del GERD. Por el contrario, Etiopía debería ser menos unilateral en su gestión de la presa y más receptiva a las necesidades de Egipto y Sudán de tener garantías sobre su vital suministro de agua. Etiopía es consciente de que el llenado de la presa ha llegado a un punto en el que cualquier amenaza de acción militar para dañarla es totalmente improbable ya que provocaría la inundación de Sudán, por lo que la realidad sobre el terreno está forzando una negociación favorable a sus intereses. No obstante, uno de los objetivos y argumentos iniciales de Etiopía para animar a las partes a apoyar el GERD como era la exportación de energía y la gestión ordenada de las aguas del río Nilo en favor de la región ha quedado aplazada y sometida a las decisiones etíopes. El GERD puede convertirse en un proyecto *de elefante blanco*,¹⁶ similar a las presas INGA I, II y el proyecto de INGA III en RDC, de no utilizar y desarrollar todo su potencial. El GERD se ha construido en un momento en que se ha demostrado que estos megaproyectos pueden ser peligrosos para cuencas como la del Nilo, que es frágil, especialmente a la luz del creciente impacto del cambio climático.

6. Woldemariam, Yohannes y Genevieve Donnellon-May, “The politics of the Grand Ethiopian Renaissance Dam”, *Climate Diplomacy*, 2 de febrero de 2024.

7. Ibid.

8. Véase el apartado Cuerno de África en el capítulo 2 (Tensiones).

9. Qoobey, Jibril, “INFORMATION: Egypt is establishing a military base in central Somalia”, *Idilnews*, 16 de agosto de 2023.

10. Somalilandia sigue siendo oficialmente parte de la República de Somalia, aunque el Gobierno central no tiene capacidad de control sobre Somalilandia desde 1991 y la región reivindica su estabilidad y democracia (con la coexistencia de instituciones políticas de tipo occidental con instituciones tradicionales) en comparación con la vecina Somalia.

11. Faisal, Ali, “Ethiopia and Somaliland reach agreement over access to ports”, *The Guardian*, 1 de enero de 2024.

12. ADF, “Al-Burhan Tries Shuttle Diplomacy to Achieve What Has Failed Militarily”, *ADF*, 3 de octubre de 2023.

13. Al Jazeera, “Leader of Sudan’s RSF visits Ethiopia in rare foreign trip as war rages”, *Al Jazeera*, 28 de diciembre de 2023.

14. Actağ, Tufan, “Ethiopia completes 94% of controversial Renaissance Dam”, *Anadolu Agency*, 5 de enero de 2024.

15. Fabricius, Peter, “GERD is a fait accompli, so it’s time to get real”, *ISS*, 28 de abril de 2023.

16. Concepto utilizado en arquitectura en la que popularmente se le denomina a una construcción no terminada aquella que por sus altos costos es difícil de mantener y se encuentra en desuso, y que pueden ser focos de corrupción, característicos del África de los años sesenta y setenta.

4.2. Senegal: La victoria de la oposición en las elecciones presidenciales parece poner fin a la crisis política en el país

Tras tres años de tensiones entre el Gobierno de Senegal, presidido por Macky Sall, y la oposición, que abrieron una importante crisis política, el país celebró el 24 de marzo de 2024 los comicios presidenciales que dieron como ganador al líder opositor, Bassirou Diomaye Faye. De este modo, Senegal parece cerrar uno de los capítulos más difíciles y controvertidos de su historia política, abriendo paso a un nuevo Ejecutivo que afronta importantes retos políticos, económicos y sociales.

El origen de la crisis política en el país se remonta al año 2019, cuando Ousmane Sonko, un joven proveniente de la región sureña de Casamance, se presentó a las elecciones liderando el partido Patriotas de Senegal por el Trabajo, la Ética y la Fraternidad (PASTEF por sus siglas en francés). Destaca por su programa político anticolonialista, en donde critica el control económico que ejerce Francia y promete mayor soberanía, eliminar el franco CFA y renegociar los acuerdos mineros y petrolíferos. Sonko quedó tercero en la contienda, pero su figura creció en todo el país. Posteriormente, en febrero de 2021 Sonko fue acusado de violación y detenido, provocando que sus seguidores tomaran las calles al considerar que se trataba de un movimiento para anular su participación en la carrera presidencial. Durante 2023, Sonko, si bien fue absuelto del cargo de violación, fue condenado a dos años de prisión por “corromper a la juventud”, lo que le inhabilitaba de facto para las elecciones presidenciales. Posteriormente el Gobierno disolvió el PASTEF. Todo ello motivó nuevas movilizaciones y protestas en el país que fueron duramente reprimidas. Este aumento de la tensión hizo que el presidente Macky Sall anunciara que renunciaba a presentarse a la reelección, en lo que hubiese representado su tercera candidatura a la presidencia. Este tema había sido uno de los elementos centrales de la movilización de la oposición, que acusaban a Sall de violar la Constitución, ya que esta solo permite dos mandatos.

En medio de la crisis política, tres semanas antes de la fecha de la celebración de las elecciones presidenciales previstas para el 25 de febrero de 2024, Sall anunció que los comicios se pospondrían por un período no especificado, siendo la primera vez en la historia del país que se posponía una votación presidencial. Sin embargo, el 5 de febrero, el Parlamento de Senegal aprobó retrasar las elecciones presidenciales hasta el 15 de diciembre en un caótico proceso de votación que tuvo lugar después de que los legisladores de la oposición fueran expulsados por las fuerzas de seguridad de la Cámara cuando intentaban bloquear el proceso de votación. Asimismo, el Parlamento aprobó la

extensión del mandato de Sall, que debía finalizar el 2 de abril, hasta la celebración de las nuevas elecciones. La decisión provocó fuertes manifestaciones de protesta en varios puntos del país. El Gobierno restringió el acceso a Internet. El aumento de las protestas y de la crisis política en el país generó que el bloque regional de África Occidental (CEDEAO) y otros países instasen a Sall a revertir la decisión.

Posteriormente, el 15 de febrero, en una decisión histórica, el Consejo Constitucional de Senegal anuló un decreto presidencial emitido por el mandatario saliente para posponer las elecciones presidenciales, dictaminando que el artículo 103 de la Constitución prohíbe alterar el número o la duración del mandato presidencial. El Consejo determinó que el hecho de que el presidente Sall permaneciera en el poder después de que finalizara su mandato el 2 de abril constituiría una violación de la Carta Magna. Asimismo, el Consejo reconoció que si bien no sería posible organizar las elecciones el 25 de febrero, como estaba previsto inicialmente, dio la orden de organizar las elecciones lo antes posible. Al respecto, 15 de los 20 candidatos que fueron aprobados para presentarse a las elecciones presidenciales, solicitaron que la nueva votación se celebrase a más tardar el 2 de abril, día que finalizaría oficialmente el mandato de Sall. El documento fue firmado por algunos de los principales contendientes, incluido el candidato opositor detenido Bassirou Diomaye Faye y el ex alcalde de Dakar Khalifa Sall, pero no por el primer ministro Amadou Ba, candidato oficialista.

En respuesta a la resolución del Consejo, Sall instó a un diálogo nacional para acordar una fecha para celebrar las elecciones, anunciando que de no lograrse, solicitaría al Consejo que encuentre su reemplazo cuando finalice su mandato el 2 de abril. El diálogo nacional se celebró con la asistencia de diversos líderes civiles, políticos y religiosos, pero fue boicoteado por casi todos los candidatos presidenciales. El mismo acordó celebrar la votación el 2 de junio. La propuesta fue nuevamente rechazada por el Consejo Constitucional, anunciando la convocatoria para los comicios primero para el 31 de marzo, y posteriormente para el 24 de marzo, con el fin de no coincidir con la Semana Santa. De este modo, los candidatos aprobados para presentarse a los comicios tendrían 17 días para hacer campaña, en lugar de los 21 previstos normalmente por el código electoral. El Consejo también dictaminó que no se podía revisar la lista de 19 candidatos aprobados, entre los cuales no figuró el líder opositor Sonko ni Wade. Con esta decisión se puso fin a la crisis electoral en el país.

En tan solo 11 días el candidato opositor Bassirou Diomaye Faye pasó de estar en prisión a ganar las elecciones y ser nombrado el presidente más joven de la historia de Senegal

Paralelamente, en un intento por reducir la crispación política, Sall propuso un proyecto de ley de amnistía general para los manifestantes políticos arrestados desde 2021 durante la crisis política que, según algunos grupos de derechos humanos, podrían ser más de mil personas. Entre ellos, Sonko, encarcelado desde julio por “incitación a la insurrección” y sin posibilidad de presentarse a las elecciones presidenciales, y el candidato presidencial suplente de su partido, Bassirou Diomaye Faye, también en prisión, pero autorizado como candidato presidencial. El proyecto de ley de amnistía fue aprobado en el Parlamento senegalés por 94 votos contra 49. Los críticos denunciaron que el proyecto de ley abre la puerta a la impunidad, ya que se incluyen en el mismo a las fuerzas de seguridad, responsables de la muerte de unas 60 personas durante las protestas. El Gobierno de Sall, sin embargo, sostuvo que la amnistía permitiría al país salir de una crisis política de tres años de duración. El Ministerio de Justicia afirmó que corresponderá a un juez decidir quién se beneficia de la ley. Una semana después de la aprobación de la norma, Ousmane Sonko y Bassirou Diomaye Faye, fueron liberados de la prisión de Camp Manuel, en Dakar, generando que miles de personas salieran a las calles a celebrarlo.

Tal y como había determinado el Consejo Constitucional, el 24 de marzo de celebraron las elecciones presidenciales en el país. Bassirou Diomaye Faye, mano derecha de Sonko, se presentó en representación del partido PASTEF. La jornada fue pacífica y contó una alta participación. Más de 7 millones de personas estaban registradas para votar en un país de aproximadamente 17 millones de habitantes. Los resultados dieron la victoria a Faye con un 54,28% de los votos, evitando así la celebración de una segunda ronda. Su principal rival, Amadou Ba, candidato de la coalición Benno Bokk Yakaar (BBY) que contaba con el respaldo del presidente saliente Sall, obtuvo el 35,47% de los votos emitidos.

El resto de los candidatos no obtuvieron ninguno más del 3%, reflejando la polarización en el voto. Ba y Sall admitieron la derrota, felicitaron a Faye y lo nombraron ganador. Esta es la cuarta transferencia democrática de poder en Senegal desde que se independizó de Francia hace más de seis décadas.

En tan solo 11 días Faye pasó de estar en prisión a ganar las elecciones y ser nombrado el presidente más joven de la historia de Senegal con 44 años. Tras tomar posesión como presidente, en su primera acción en el cargo, nombró el 2 de abril a Ousmane Sonko como primer ministro, quien anunció que presentaría a Faye una lista de nombramientos ministeriales para su aprobación.

El nuevo Gobierno se enfrenta ahora a importantes retos, empezando por superar la crisis política en el país y hacer frente a la deteriorada situación económica, con una elevada tasa de desempleo y un enorme incremento migratorio. En este escenario, Faye ha prometido luchar contra la corrupción y reformar la economía, así como mejorar el control de Senegal sobre sus recursos naturales mediante la promoción de empresas nacionales, renegociar los contratos de petróleo y gas e introducir una nueva moneda. En política exterior, ha anunciado la reforma de la CEDEAO, después de las diferentes crisis abiertas entre el organismo con múltiples países de la región: Guinea, Malí, Burkina Faso, Níger (véase el apartado sobre Sahel Occidental). Sin embargo, analistas senegaleses sostienen que la falta de una mayoría en el Parlamento de Senegal y las condiciones financieras impuestas por el FMI podrían impedir el desarrollo de su programa. De hecho, Faye tuvo que dar marcha atrás en su promesa de crear una moneda nacional, anunciando que primero buscará reformar la moneda regional CFA, compartida entre 14 naciones de África occidental y central.

4.3. La reanudación del proceso de paz en el sur de Tailandia tras una década de autoritarismo

En el sur de Tailandia, las delegaciones negociadoras del Gobierno y del grupo armado de oposición BRN se reunieron en febrero de 2024 en Kuala Lumpur tras un impasse de 12 meses en el proceso de paz. Posteriormente, a finales de febrero y a principios de marzo –y se esperaba que lo hicieran nuevamente a finales de abril–, los equipos técnicos se reunieron para concretar los compromisos asumidos por ambas partes. Aunque oficialmente no trascendieron detalles sobre los acuerdos alcanzados en la reunión, algunas voces señalaron que ambas partes están negociando y desarrollando una hoja de ruta (denominada oficialmente Plan Global Conjunto hacia la Paz) que se centra principalmente en dos cuestiones: por un lado, la reducción de los niveles de violencia en el sur del país y, por otra parte, las consultas públicas con actores políticos, sociales y religiosos relevantes y representativos en las tres provincias sureñas de mayoría musulmana (Yala, Pattani y Narathiwat) para abordar las soluciones políticas al conflicto y las cuestiones sustantivas de la negociación, como la forma de gobernanza en el sur del país, o aspectos relacionados con la identidad, la religión, la educación, el modelo económico o los derechos humanos. Al finalizar la ronda de negociación de febrero –la séptima desde el inicio del proceso de paz en 2013–, el facilitador del diálogo en nombre del Gobierno de Malasia, Zulfikri Zainal Abidin, realizó una rueda de prensa acompañado de los jefes de los paneles negociadores del Gobierno y el BRN en la que declaró que al acuerdo entre las partes suponía un avance significativo y un punto de inflexión importante en el proceso de paz. A pesar de que un buen número de voces han identificado una serie de importantes obstáculos al proceso de diálogo y se muestran escépticos sobre el futuro del mismo, actualmente hay varios factores que permiten albergar ciertas esperanzas sobre la resolución de un conflicto que se remonta hasta principios del siglo XX –concretamente, al acuerdo fronterizo de 1909 entre el Imperio Británico y el entonces Reino de Siam que incluía a las tres provincias meridionales de mayoría musulmana en el territorio de lo que hoy es Tailandia– y en el que, solamente desde su reactivación en 2004, más de 7.500 personas han muerto y más de 14.000 han resultado heridas.

En primer lugar, cabe destacar que la ronda de negociación del mes de febrero no solamente puso fin a la parálisis del proceso de diálogo, sino que fue la primera tras casi una década de Junta Militar (2014-2019) o de un Gobierno surgido de la misma (2019-2023). De hecho, la práctica totalidad del proceso de negociación –se inició en 2013, poco antes del golpe de Estado de 2014 que impuso la mencionada dictadura– ha transcurrido bajo la dirección del país de las Fuerzas Armadas, por lo que existen expectativas

de que el primer gobierno civil en la última década tenga una aproximación política distinta al proceso de negociación y a las opciones de resolución política del conflicto armado. En este sentido, es ilustrativo señalar que el jefe negociador del BRN, Anas Abdul Rahman, señaló en febrero que tenía expectativas de lograr una paz duradera con el nuevo Gobierno de Srettha Tahvisin, que tomó posesión del cargo en septiembre de 2023 tras un largo proceso de negociación entre partidos después de las elecciones de mayo de 2023. Poco más tarde, en noviembre, el nuevo Ejecutivo designó como jefe del panel negociador a Chatchai Bangchud, vicesecretario general del Consejo de Seguridad Nacional y el primer civil en desempeñar el cargo.

En segundo lugar, el Gobierno de Malasia parece estar dispuesto a jugar un papel más proactivo en la facilitación del diálogo entre el Gobierno y el BRN. Cabe destacar que, según algunos observadores, Malasia no solamente ha ejercido la facilitación del diálogo desde 2013, sino que históricamente ha brindado apoyo al movimiento nacionalista patani y ha albergado a algunos dirigentes históricos de las distintas insurgencias que han operado en las últimas décadas en el sur de Tailandia, por lo que Kuala Lumpur tendría cierta ascendencia sobre dichos grupos armados. La toma de posesión del cargo en noviembre de 2022 del nuevo primer ministro malasio Anwar Ibrahim generó importantes expectativas, confirmadas por sus visitas menudeadas a Tailandia y apelaciones directas a ambas partes para avanzar en una solución política que respete la integridad territorial de Tailandia y a la vez permita la pervivencia de la identidad patani a través del establecimiento de alguna fórmula de autonomía o autogobierno en el sur del país. En sintonía con el relanzamiento de las negociaciones que estaría buscando Kuala Lumpur, en enero de 2023 el Gobierno malasio designó a un nuevo mediador, Zulfikri Zainal Abidin, y poco después, en febrero de 2023, anunció que ambas partes acordaron el denominado “Plan Global Conjunto hacia la Paz”, una suerte de hoja de ruta compartida para lograr un acuerdo de paz hacia finales de 2024. Además, el facilitador del proceso de negociación también reveló que el BRN habría aceptado la participación en las conversaciones de paz de otros grupos armados que operan en el sur del país, una declaración que, aunque posteriormente no se ha concretado públicamente, parecía denotar buena voluntad del BRN hacia el proceso de negociación. Cabe recordar que, entre 2013 y principios de 2019, el Gobierno estuvo negociando con MARA Patani, una organización paraguas que agrupaba a las distintas insurgencias que históricamente habían operado en el sur del país.

El tercer aspecto que permite albergar ciertas expectativas en el proceso de diálogo es que a principios

de marzo de 2024, por primera vez se hizo público un comunicado de las cuatro personas expertas en procesos de paz que, desde 2019 y a petición de ambas partes, han observado y acompañado las negociaciones, tanto en su dimensión oficial y como también en las conversaciones informales y exploratorias entre las partes. Las cuatro personas observadoras, de nacionalidad tailandesa, británica, alemana y noruega, hicieron público el comunicado para destacar la importancia y significación de los compromisos logrados y para poner en valor la determinación de las partes en alcanzar un acuerdo político a través del diálogo. Desde el inicio del proceso de diálogo en 2013, tanto MARA Patani como posteriormente el BRN habían exigido un acompañamiento y observación internacional del proceso para dotarlo de mayor credibilidad y garantías. Sin embargo, el Gobierno siempre se había mostrado muy reacio a aceptar cualquier formato de acompañamiento de las negociaciones por temor a que el conflicto pudiera internacionalizarse. Según el centro de investigación International Crisis Group¹⁷, tras varios años de contactos exploratorios entre el Gobierno y el BRN auspiciados por el Centro del Diálogo Humanitario, en noviembre de 2019 –una vez habían finalizado las negociaciones entre Bangkok y MARA Patani– ambas partes suscribieron la llamada Iniciativa de Berlín, en la que se establecen el marco y los principios de una negociación directa entre el Gobierno y el BRN. En la siguiente ronda de negociación que se celebró bajo un nuevo formato negociador (abril y mayo de 2022), ambas partes acordaron los llamados Principios Generales del Diálogo de Paz, en los que se comprometían a buscar soluciones políticas al conflicto de acuerdo con la voluntad del pueblo de Patani y también en el marco del estado unitario y la Constitución de Tailandia. Tal compromiso de las partes dio lugar a una serie de negociaciones formales e informales que desembocaron, a principios de 2023, en el “Plan Global Conjunto hacia la Paz”. De los dos ejes principales de tal hoja de ruta –reducción de la violencia y exploración de opciones políticas para la resolución del conflicto– algunas voces consideran que el nuevo Gobierno civil de Srettha Tahvisin se halla en mejor posición que los anteriores gobiernos liderados por (o herederos de) la junta militar para crear las condiciones necesarias para un proceso de consulta con personas y organizaciones con representatividad y legitimidad en el sur del país sobre posibles propuestas en materia de gobernanza y autogobierno, seguridad, modelo económico, educación, cultura o religión.

Por otra parte, otros análisis se muestran más cautos respecto del futuro del proceso de paz. En primer lugar, porque las Fuerzas Armadas han tenido una relación

históricamente compleja y tensa con el partido del primer ministro –Puea Thai–, hasta el punto de perpetrar dos golpes de Estado contra dirigentes de dicho partido –uno en 2004 contra el líder del partido, Thaksin Shinawatra, y otro en 2014 contra Yingluck Shinawatra, hermana de Thaksin y entonces primera ministra. Según algunos análisis, determinados sectores de las Fuerzas Armadas se oponen a la resolución del conflicto a través del diálogo y se muestran partidarios de incrementar las operaciones de contrainsurgencia. En la mayor parte de las tres provincias de mayoría musulmana todavía rigen la ley marcial y el estado de emergencia decretados en 2004, y la región cuenta con casi 3.000 puntos de control militar. Algunas voces críticas sostienen que, a pesar del carácter civil del Gobierno y de que aparentemente es el Consejo de Seguridad Nacional quien lidera el panel negociador, las decisiones operativas en el terreno siguen siendo tomadas por el Ejército.

En la misma línea, algunos análisis consideran que, más allá del poder del Ejército y de su relación históricamente tensa con el actual partido de gobierno, el actual Ejecutivo hasta el momento no ha dado muestras inequívocas de voluntad política y compromiso sólido con el proceso de paz. En este sentido, cabe señalar que Puea Thai no ganó los comicios de mayo de 2023 y que solamente pudo formar gobierno después de un impasse de tres meses y de ganarse el apoyo de partidos y senadores vinculados a las Fuerzas

Armadas –en Tailandia la elección del gobierno necesita el voto conjunto de ambas cámaras, y los 250 senadores no son elegidos democráticamente, sino nombrados por la junta militar. Además, recientemente ha habido numerosas denuncias sobre la situación de derechos humanos en el sur del país y sobre la represión hacia activistas y organizaciones de la sociedad civil, lo cual reduce el llamado espacio cívico y, consecuentemente, la posibilidad de que la sociedad civil se involucre activamente en la concertación de propuestas para la resolución del conflicto (uno de los aspectos clave del proceso de diálogo). En enero de 2024, por ejemplo, Human Rights Watch declaró que el nuevo gobierno no había emprendido reformas en materia de derechos humanos y que las autoridades continuaban restringiendo los derechos fundamentales, en particular la libertad de expresión y la reunión pacífica. También en enero, más de 30 grupos de derechos humanos y ONG del sur del país mandaron una carta abierta a las Naciones Unidas donde alegaron que los cuerpos de seguridad del Estado acosan a grupos de la sociedad civil por celebrar reuniones públicas. En junio de 2023, varias agencias de seguridad presentaron cargos contra un

La reanudación del diálogo entre el Gobierno y el BRN tras casi una década de Junta Militar (2014-2019) o de un Gobierno surgido de la misma (2019-2023), así como la drástica reducción de la violencia en los últimos años, ofrecen algunas perspectivas positivas de solución del conflicto armado a través de la negociación

17. International Crisis Group, *Sustaining the Momentum in Southern's Thailand Peace Dialogue*, Briefing, Asia, 19 de abril de 2022.

grupo de activistas estudiantiles que llevó a cabo un simulacro de referéndum de autodeterminación en la Universidad Príncipe de Songkla, hecho que provocó una fuerte reacción por parte de varios partidos políticos y sectores en la sociedad tailandesa.

Otro de los aspectos que generan incertidumbre respecto del proceso de diálogo es la aparente división interna en el seno del BRN entre aquellas facciones que son partidarias de priorizar la senda del diálogo y las consultas con la sociedad civil y aquellas facciones que consideran inadmisibles que el Gobierno haya circunscrito los límites de la negociación a la Constitución y el Estado unitario en Tailandia y que abogan por la continuidad de la lucha armada. A modo de ejemplo, a finales de marzo de 2024, en uno de los mayores ataques coordinados en los últimos años, se registraron 44 incidentes de violencia en el lapso de una hora en las cuatro provincias sureñas (incluyendo Songkhla), que las autoridades locales atribuyeron a grupos armados que querían expresar distancia con los acuerdos alcanzados en febrero y marzo. En ocasiones anteriores en los últimos años, también se produjeron episodios de violencia significativos tras acuerdos entre las partes. Uno de los aspectos que ha generado más situaciones de impasse y bloqueo en el diálogo desde el año 2013 ha sido la falta de voluntad del BRN de

reducir los niveles de violencia, o bien la incapacidad de los representantes políticos del movimiento insurgente de demostrar al Gobierno que tiene control sobre las decisiones operativas del BRN en el terreno.

En cualquier caso, cuando se cumplen 20 años del inicio (o reactivación) del conflicto armado en el sur de Tailandia, por primera vez en las últimas dos décadas parecen darse algunas de las condiciones necesarias para hallar una solución política al conflicto: la drástica reducción de la violencia en los últimos años; la superación del período de autoritarismo liderado por la Junta militar y la expectativa de que una creciente democratización del país repercuta en la negociación; una infraestructura de facilitación del diálogo estable (con mediación de Malasia, y acompañamiento y observación internacional); mayor participación de la sociedad civil en la identificación de agravios y en la propuesta de alternativas; el acuerdo entre las partes sobre los principios, mecanismos y agenda sustantiva de la negociación y, en última instancia, la constatación por parte del Gobierno y el BRN de que el uso de la lucha armada y de las operaciones de contrainsurgencia y militarización del sur del país no han sido efectivos en la consecución de sus objetivos políticos, la independencia de Patani y la erradicación de la insurgencia en el sur del país, respectivamente.

4.4. Chipre: ¿hacia una nueva oportunidad fallida u ocasión para construir vías de acercamiento?

La disputa en torno al estatus de la isla dividida de Chipre acumula décadas de negociaciones fallidas. El conflicto continúa además imbricado en tensiones multidimensionales más amplias en el Mediterráneo oriental, en torno a cuestiones como el acceso a hidrocarburos y la delimitación de zonas económicas exclusivas y fronteras marítimas, que enfrentan a Grecia y la República de Chipre, por una parte, con Türkiye y la República del Norte de Chipre, por otra, en un contexto regional y global más militarizado. En ese escenario de complejidad, convergen pese a todo algunos elementos actuales de oportunidad, de la mano de un cierto momentum generado por el nombramiento de la figura de enviada personal del secretario general de la ONU, con el fin de explorar si puede haber base de acuerdo para avanzar en el estancado proceso de resolución. No obstante, convergen también factores desfavorables de peso. Por ello, se requieren de múltiples esfuerzos locales, regionales e internacionales para generar bases para el acercamiento y la construcción de confianza.

La isla de Chipre, habitada por una mayoría griega y por población turca y otras minorías, y con una historia reciente de colonialismo británico (1878-1960) tras tres siglos bajo dominio otomano, afronta una situación de conflicto no resuelto de larga duración. Precedida de violencia paramilitar e intercomunal en los años cincuenta del siglo XX, Chipre se independizó en 1960, con una Constitución que establecía un Estado bicomunal, con reparto de poder entre las dos principales comunidades de la isla y representación con cuotas. Con ello, la carta magna descartaba dos visiones contrapuestas en la isla, la de unión a Grecia (enosis) y la de partición de la isla (taksim) con protección de Türkiye, defendidas respectivamente por sectores greochipriotas y turcochipriotas. No obstante, el conflicto se intensificó tras la independencia. Medidas greochipriotas para un Estado más unitario y violencia intercomunitaria llevaron a los representantes turcochipriotas a una salida del Gobierno en 1963, alegando falta de seguridad,¹⁸ con lo que quedó desmoronada la frágil arquitectura de un Gobierno compartido con reparto de poder. La ONU desplegó en 1964 una misión de mantenimiento de la paz (UNFICYP), si bien la violencia continuó. Un golpe de Estado en 1974 con el objetivo de promover la unificación con Grecia, apoyado por la Junta Militar griega, desencadenó una invasión militar de la isla por Türkiye. La isla quedó dividida entre el tercio norte, bajo control turcochipriota y con tropas de Türkiye, y los otros dos tercios, controlados por la parte greochipriota, separados por una zona desmilitarizada, conocida como la zona de amortiguación o “Línea Verde”, supervisada por la ONU. Aquellas diferentes fases de violencia conllevaron graves impactos en la población civil de ambas comunidades, con víctimas

mortales, desplazamiento forzado, saqueos y violencia sexual, entre otros. Por otra parte, para la RTNC y Türkiye se dio paso a un grave sesgo de la comunidad internacional en la consideración de que la República de Chipre, encarnada en el Gobierno greochipriota sin participación turcochipriota, era la única administración legítima y reconocida internacionalmente. En 1983, la parte turcochipriota se declaró República Turca del Norte de Chipre (RTNC).

A lo largo de las décadas de isla dividida, los liderazgos de ambas partes han mantenido negociaciones, con el apoyo de Naciones Unidas, sin lograr acuerdos de resolución del conflicto. Los procesos negociadores han pivotado en torno a un horizonte de solución de federación bizonal y bicomunal para la isla, y en el pasado reciente tuvieron momentos de avances críticos, finalmente fallidos, como la propuesta de reunificación conocida como el Plan Annan, apoyado en referéndum en 2004 por la población turcochipriota pero rechazada por la greochipriota. Pese a ello, la República de Chipre (encarnada solo en la parte greochipriota) ingresó ese año en la UE, mientras la parte turcochipriota quedó aislada política y económicamente, y dependiente de Türkiye. Más recientemente, las negociaciones de 2015-2017 produjeron acercamientos y avances, pero quedaron rotas al no lograrse un acuerdo en la 2ª conferencia internacional de Crans-Montana de julio de 2017. En paralelo, frente al foco en las cuestiones como gobernanza y reparto de poder, propiedad, territorio, seguridad y garantías, y cuestiones relacionadas con la UE y economía, otras esferas como el esclarecimiento de la verdad, la memoria y la reconciliación han estado infraatendidas en las décadas de procesos negociadores.

Desde 2017 no se han reanudado las negociaciones formales de alto de nivel, con diálogo solo en niveles inferiores. Entre las dificultades, destaca el alejamiento de las posiciones entre las partes y la falta de confianza. La posición del liderazgo turcochipriota desde la subida al poder en 2020 de Ersin Tatar ha sido la defensa de una solución de dos Estados, apoyada por Türkiye, y que entra en conflicto con el horizonte de solución de federación bicomunal y bizonal, que ha sido hasta ahora el marco de Naciones Unidas y que defiende también la parte greochipriota. La posición turcochipriota sostiene que este último es un marco caduco, y defiende que no puede haber solución sin igualdad de soberanía y un estatus internacional igualitario. A su vez, el presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, ha llamado ante la Asamblea General de la ONU al reconocimiento internacional de la RTNC. En este nuevo contexto de profunda dificultad ante el alejamiento entre las partes, pese a todo, han emergido algunos factores de oportunidad.

18. International Crisis Group, *An Island Divided: Next Steps for Troubled Cyprus*, Europe Report Núm. 268, 17 de abril de 2023.

Por una parte, destaca la designación de la ex ministra de Exteriores colombiana María Ángela Holguín Cuéllar como enviada personal para Chipre, con el mandato de llevar a cabo buenos oficios para buscar una base común sobre cómo avanzar en la cuestión chipriota. El propio nombramiento ponía de manifiesto la consecución de acuerdo entre las partes para ello, superando divergencias recientes.¹⁹ Además, Holguín Cuéllar es una diplomática de larga experiencia, incluyendo como negociadora plenipotenciaria en el proceso negociador entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC (2015-2016), que finalizó con acuerdo de paz. La designación de Holguín Cuéllar llega tras unos años sin una figura a ese nivel en la disputa chipriota, lo que renueva y da cierto impulso a la búsqueda de soluciones. No obstante, el propio nombramiento tiene limitaciones, y las autoridades turcochipriotas y de Türkiye insisten en que su condición era un mandato limitado a seis meses.

Desde su nombramiento, Holguín Cuéllar ha desplegado un enfoque inclusivo y participativo, con consultas con un amplio ecosistema de actores (liderazgos de las partes, negociadores, miembros de los comités técnicos conjuntos, partidos políticos, alcaldías, cámaras de comercio, periodistas, líderes religiosos, think tanks y asociaciones, incluyendo grupos de mujeres, actores internacionales involucrados en la disputa, entre otros). Análisis destacaron también la experiencia de su equipo de asesores, así como el tratar de trascender el marco binario de solución de federación vs solución de dos estados y ampliar el marco a la distinción entre paz mutuamente beneficiosa o un estatus poco sostenible.²⁰ En todo caso, está por ver si el creciente alejamiento de posiciones entre las partes actuará de muro o si puede haber espacio para la reanudación de un proceso negociador. Cuando menos, la labor de Holguín Cuéllar podrá haber servido para clarificar en detalle las posiciones en esta nueva etapa, necesaria para alejar el ruido de la retórica acusatoria y desgranar posibles nuevos márgenes de entendimiento.

Aun en escenarios en que no sea posible el reinicio de las negociaciones a corto plazo, el reimpulso a explorar márgenes de base común, podría facilitar avances de mínimos, como nuevas medidas de confianza o cooperación en ciertas áreas. A inicios de 2024, el líder grecochipriota, Nikos Christodoulides, anunció nuevas medidas de confianza, incluyendo el otorgamiento de la ciudadanía para niños/as en que uno de los progenitores sea turcochipriota y otro de Türkiye. No obstante, el

anuncio recibió críticas del liderazgo turcochipriota, al considerarlos derechos y no medidas de confianza. Por otra parte, las referencias de Tatar en 2024 a la necesidad de acción concreta para acabar con el aislamiento, y sus alusiones a cuestiones como vuelos directos, comercio directo y deportes indican necesidad y margen posible para nuevas medidas de cooperación y de construcción de confianza, en caso de existir voluntad y posibilidad de diálogo y acuerdos en ciertos ámbitos, algo que aún es incierto.

Por otra parte, otro elemento de oportunidad reside en el acercamiento en 2023 entre Grecia y Türkiye. Ambos países mantienen una disputa multidimensional (cuestión chipriota, delimitación de fronteras marítimas, de sus zonas económicas exclusivas, sus plataformas continentales y espacio aéreo, acceso a hidrocarburos y la disputada soberanía de diversas islas) que en los últimos años ha conllevado una mayor militarización del Mediterráneo oriental y graves momentos de crisis, como en 2020 cuando dos buques de guerra de Grecia y Türkiye colisionaron, si bien también la disputa ha sido canalizada a través de mecanismos de diálogo, con dificultades. En 2023 ambos países dieron pasos de acercamiento, que culminaron en diciembre en una reunión en Atenas entre el primer ministro griego Kyriakos Mitsotakis, y el presidente turco, Recep Tayyip Erdogan –en su primera visita al país desde 2017–, en el marco del llamado Consejo de Cooperación Grecia-Türkiye.

Ambos firmaron una declaración de “buenas relaciones vecinales”, no vinculante, con 10 puntos, en que se comprometieron entre otros aspectos a resolver cualquier disputa por vías pacíficas.²¹ El acercamiento puede contribuir a unas relaciones regionales más distendidas. No obstante, tiene sus límites, ya que no hubo mención explícita a la cuestión chipriota, y no necesariamente repercutirá en favorecer las negociaciones chipriotas. Además, continúa la dinámica de militarización en marcha de la región y en la isla. Y, está por ver cómo repercute ese acercamiento en la seguridad humana en la región, ya que la agenda incluía esferas de securitización de la migración y el desplazamiento.

Otro elemento que podía actuar como facilitador era una cierta distensión reciente en las relaciones entre la UE y Türkiye que, a su vez, pudiera repercutir positivamente en la cuestión chipriota. No obstante, este elemento parece ya difuminarse. En las Conclusiones del Consejo de la UE de abril de 2024, la UE condiciona el fortalecimiento de la cooperación UE-Türkiye a que se reanude el proceso de diálogo chipriota y se

19. International Crisis Group, “How to Reinvigorate the UN's Mediation Efforts in Cyprus”, *ICG Commentary*, 18 de Agosto de 2023.

20. Kaymak, “Erol, Reviving Peace Talks in Cyprus: Diplomatic Innovation and the New UN Envoy”, *SWP Comment Núm.7*, Centre for Applied Turkey Studies, febrero de 2024.

21. Véase el texto completo de la declaración en Kokkinidis, Tasos, “Full Text of the Friendship Declaration Between Greece, Turkey”, *Greek Reporter*, 7 de diciembre de 2023.

produzcan avances.²² Türkiye rechazó categóricamente aceptar la estrategia de la UE de vincular el progreso de las relaciones UE-Türkiye a la cuestión chipriota.²³ Desde su elección en 2023, el líder grecochipriota ha hecho llamamientos a un papel más activo de la UE en la resolución del conflicto, incluyendo la demanda de creación de un enviado especial –por ahora descartado en la UE. No obstante, y a la vista del Consejo de la UE de abril de 2024 y las reacciones de Ankara, está por ver si la UE será un actor que aporte a la construcción de confianza y cooperación intra-chipriota o si predominarán dinámicas de confrontación Türkiye-UE.

Finalmente, actores de la sociedad civil de la isla, incluyendo organizaciones de mujeres, continúan movilizadas en favor del diálogo y promoviendo y participando en iniciativas intercomunitarias. El proceso negociador cuenta también con vías complementarias, como el diálogo entre partidos políticos (apoyado por

Eslovaquia) y entre actores religiosos (con respaldo de Suecia). No obstante, la capacidad de la sociedad civil pro-diálogo de incidir en los liderazgos era limitada. Se suma, además, el legado de décadas de separación entre poblaciones y de limitado abordaje en el ámbito de la verdad, la memoria y la reconciliación. Se añaden otros retos actuales, como la creciente presión del cambio climático sobre la isla, el aumento de la desigualdad y la situación de vulnerabilidad y violencia al alza en la isla contra la creciente población migrante y solicitante de asilo, que añaden otros desafíos, y necesidades, aunque también otras vías de potencial cooperación.

En conjunto, confluyen algunos factores de oportunidad en el contexto actual, pero son limitados y tienen fuertes contrapesos de factores que alejan las perspectivas de base común para un reinicio de negociaciones que pueda resultar en acuerdo.

22. Consejo de la UE, *European Council conclusions, 17 and 18 April 2024*, 2024.

23. Ministerio de Exteriores de Türkiye, *Regarding the Conclusions of the Extraordinary European Council of 17-18 April 2024*, Comunicado de Prensa Núm.63, de 18 de abril de 2024.

4.5. La cumbre del futuro y la nueva agenda para la paz de Naciones Unidas, una oportunidad para fortalecer el multilateralismo

Los primeros años de la década de 2020 han sido escenario de importantes crisis globales y cuestionamiento del sistema multilateral global. El avance del autoritarismo y el retroceso en igualdad de género en numerosos países, el agravamiento de la crisis climática, la pandemia por la COVID-19, la invasión rusa de Ucrania y el genocidio en Gaza unidas a tres decenas de conflictos armados o el crecimiento exponencial del gasto militar, son algunas de las manifestaciones de esta crisis internacional. En paralelo, el cumplimiento para 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se está viendo seriamente comprometido por la falta de avances sostenidos. A modo de ejemplo, en su último informe sobre el avance de los ODS, Naciones Unidas señala que de mantenerse las actuales tendencias, 575 millones de personas seguirán en situación de pobreza extrema en 2030; desde 2005 no había una situación de hambre global como la actual y de seguir en la misma tendencia serán necesarios 286 años para cerrar las brechas de género relativas a las leyes discriminatorias. Además, con el rumbo actual 84 millones de niños y niñas seguirán sin escolarizar en 2030.²⁴ Sin embargo, en 2024 está prevista la celebración de la conocida como Cumbre del Futuro, convocada por el secretario general de la ONU con el objetivo de impulsar el multilateralismo y la gobernabilidad global para dar respuesta a estas crisis globales. Además, esta cumbre tiene también como objetivo dar un impulso a la consecución de los ODS, cuyo logro está en entredicho por los escasos avances.

En este contexto de crisis global, en el que además, el sistema multilateral se está viendo fuertemente cuestionado por diferentes Gobiernos y actores globales, incluyendo a través de incumplimientos flagrantes del derecho internacional y del Derecho Internacional Humanitario –el ejemplo más reciente es la campaña militar israelí en Gaza, que ha sido considerada por múltiples juristas y organizaciones de derechos humanos como un genocidio y ha sido llevada ante la Corte Internacional de Justicia por este motivo–, el secretario general de la ONU plantea el conocido como Pacto para el Futuro, documento que podría abrir una oportunidad para dar un nuevo impulso al multilateralismo. Se trata de una propuesta de agenda internacional que deberá ser refrendada por los países en la cumbre de septiembre de 2024, partiendo de su informe Nuestra Agenda Común, en el que planteaba doce compromisos para hacer frente a los retos de los próximos años. Estos compromisos habían quedado previamente establecidos con motivo de la conmemoración en 2020 con motivo del 75 aniversario del establecimiento de Naciones Unidas y hacen referencia la protección del medioambiente, la promoción de la paz y la prevención de los conflictos,

garantías para la justicia y el derecho internacional, mejoras en la cooperación digital, la modernización de Naciones Unidas, la priorización de las mujeres y las niñas o la inclusión de la juventud entre otras. De forma más concreta, el Pacto para el Futuro abarcará cinco temas: Desarrollo sostenible y financiación para el desarrollo; Paz y seguridad internacionales; Ciencia, tecnología e innovación y cooperación digital; Jóvenes y generaciones futuras; y Transformar la gobernanza global.

En el ámbito de la construcción de la paz, cabe destacar que el secretario general presentó su propuesta de una nueva agenda de paz, en la que identifica algunos de los más importantes retos globales en materia de paz y seguridad y plantea medidas en cinco ámbitos. Varias de las medidas propuestas van encaminadas a hacer frente a cuestiones de paz y seguridad que en los últimos años han cobrado una mayor importancia en el contexto de crisis global al que se apuntó anteriormente, como la eliminación de las armas nucleares o el impulso de la diplomacia preventiva, que el secretario general vincula con un contexto de fuertes divisiones geopolíticas. Además, también se pone un gran énfasis en el refuerzo de las herramientas de prevención y se incluye el fortalecimiento de la implementación de la Agenda 2030 como una cuestión de paz y seguridad, ya que debería permitir abordar las causas profundas de la violencia y la inseguridad. Además, plantea cuestiones como las interrelaciones entre clima, paz y seguridad, así como la necesidad de repensar las operaciones de mantenimiento de la paz

En lo que respecta al fortalecimiento de la construcción de paz feminista y la agenda de mujeres, paz y seguridad, que en los últimos años se ha visto debilitada por la falta de avances y compromisos por parte de los Gobiernos y por el avance de movimientos políticos y Gobiernos misóginos que han puesto en cuestión derechos fundamentales de las mujeres, la nueva agenda de paz de Naciones Unidas podría ser una buena plataforma para fortalecer una participación activa y significativa de las mujeres y la sociedad civil en la construcción de la paz a nivel internacional. Esta agenda hace una apuesta clara por el desmantelamiento de las estructuras de poder patriarcal y por la promoción de la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones sobre paz y seguridad e identifica algunas amenazas a la paz que son claramente relevantes para las mujeres y la sociedad civil en general, como la violencia que no tiene lugar en contextos de conflicto armado, la reducción de los espacios de participación para la sociedad civil,

24. Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial. Por un plan de rescate para las personas y el planeta*, Naciones Unidas, 2023.

la emergencia climática, entre otros y además, apuesta por soluciones globales dirigidas a hacer frente a las causas profundas de la violencia y a no priorizar las respuestas securitarias.

En línea con el cuestionamiento internacional del sistema multilateral, también las instituciones responsables de la promoción de los derechos de las mujeres se han visto cuestionadas y criticadas, en un intento de frenar los avances en igualdad y reconocimiento de derechos de las últimas décadas y como parte de estrategias globales de cuestionar la legitimidad de Naciones Unidas. Al mismo tiempo, en la última década el movimiento feminista global se ha fortalecido, logrando que su discurso impregne a buena parte de la opinión pública global, con hitos importantes, movilizándolo a cientos de miles de mujeres en cuestiones transversales como el reconocimiento a los derechos sexuales y reproductivos, especialmente derecho al aborto, la lucha contra las violencias de género, la defensa y el impulso de los derechos de las personas LGTBIQ+, y en el ámbito de la construcción de la paz, la participación de las mujeres y las agendas feministas de construcción de paz. Así, diferentes Gobiernos han calificado sus políticas exteriores como feministas, en procesos no exentos de crítica por parte de la sociedad civil por la falta de ambición, pero que dan cuenta de la capacidad de incidencia del feminismo en cuestiones de agenda internacional. En esta tensión entre los avances de movimientos políticos contrarios al orden multilateral y defensores de proyectos patriarcales y misóginos y la fortaleza del movimiento feminista, junto con la creciente institucionalización de políticas denominadas feministas, se abre una oportunidad y el

marco desarrollado por el secretario general de la ONU se revela como favorable a un enfoque más inclusivo y transformador.

La Nueva Agenda para la Paz, así como el Pacto para el Futuro, han sido objeto de algunas críticas, por no ser lo suficientemente ambiciosos con aspectos como la crisis climática, que constituye una de las principales amenazas para la seguridad humana en el momento actual. Así, se apuntan a compromisos más bien retóricos y repetitivos, pero no a transformaciones profundas del sistema económico y militar internacional que permita revertir los cada vez más graves efectos del cambio climático. Además, también se señala que hubiera sido necesario un compromiso específico de mayor calado con los derechos de las mujeres y las niñas y la igualdad de género, que quedan relativamente invisibilizados a través de un enfoque transversal. Se trata de críticas que atienden a algunas de las principales carencias de esta nueva agenda, y que deberán ser abordadas para dotar al Pacto para el Futuro de un verdadero carácter transformador que aborde en profundidad las causas de las crisis globales que amenazan el bienestar de la mayor parte de la población mundial y que pueden agravarse todavía más si se mantienen las tendencias apuntadas.

Sin embargo, la Cumbre del Futuro puede servir de revulsivo en un momento político convulso a nivel internacional si el secretario general logra aglutinar suficientes apoyos por parte de Gobiernos que deseen reforzar sus compromisos con el sistema multilateral, abordando las transformaciones pendientes y reforzando compromisos necesarios con la paz y los derechos humanos.

