



Vicenç Fisas

La gestión de las crisis sociopolíticas

¿Prevención y/o cambio estructural?

La gestión de las crisis sociopolíticas

Vicenç Fisas

La gestión de las crisis sociopolíticas

¿Prevención y/o cambio estructural?

INSTITUT
CATALÀ
INTERNACIONAL

PER LA PAU

Fotografía de la cubierta: Manifestación Primavera árabe, plaza Tahrir, El Cairo.
© AFP Pedro Ugarte. Publicado con permiso de Gettyimages.es

© 2017, Vicenç Fisas

© 2017, Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), por esta edición
C. Tapineria 10, 3ª planta - 08002 Barcelona
Tel. 93 554 42 70 - www.icip.cat - icip@gencat.cat

© Edicions Bellaterra, S.L., 2017
Navas de Tolosa, 289 bis. 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Quedan prohibidos, dentro de los límites establecidos en la ley y bajo los apercibimientos legalmente previstos, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, ya sea electrónico o mecánico, el tratamiento informático, el alquiler o cualquier otra forma de cesión de la obra sin la autorización previa y por escrito de los titulares del *copyright*. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, <http://www.cedro.org>) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Impreso en España
Printed in Spain

ISBN: 978-84-7290-828-4
Depósito Legal: B. 11.446-2017

Impreso por Prodigitalk. Martorell (Barcelona)

Índice

Introducción	9
Estructura del estudio	26
La prevención, una tarea colectiva, pero responsabilidad de los estados.	27
La mirada de Naciones Unidas sobre la prevención.	29
La arquitectura de la prevención	42
Las causas y los indicadores	67
La caja de herramientas de la prevención y la gestión de las crisis.	74
Conclusiones	83

ANÁLISIS POR CONTINENTES

África	99
La naturaleza de las crisis	100
Las estructuras institucionales para la prevención de las crisis	105
África Central (Camerún, Chad).	118
África Occidental (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Nigeria y Senegal)	122
África Austral (o Meridional) (Lesotho, Madagascar, Mo- zambique, RD Congo, Zimbabue)	146
África Oriental (Burundi, Eritrea, Etiopía, Kenya, Soma- lia, Sudán, Sudán del Sur)	159
Magreb (Argelia, Marruecos, Mauritania, Sáhara Occi- dental, Túnez)	182

América Latina	191
La naturaleza de las crisis	192
Las estructuras institucionales para la prevención de las crisis	195
Análisis por países (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Paraguay, Perú, Venezuela)	201
Asia	217
La naturaleza de las crisis	218
Las estructuras institucionales para la prevención de las crisis	219
Asia Meridional (Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka)	223
Asia Oriental (Corea del Norte y China)	231
Sureste Asiático (Birmania/Myanmar, Camboya, Filipinas, indonesia y Tailandia)	239
Asia Central (Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán)	253
Europa	261
La naturaleza de las crisis	262
Las estructuras institucionales para la prevención de las crisis	265
Cáucaso (Armenia-Azerbaiyán, Georgia y Rusia)	276
Europa Oriental y Balcanes (Belarús, Bosnia y Herzegovina y Ucrania)	287
Oriente Medio	303
La naturaleza de las crisis	304
Las estructuras institucionales para la prevención de las crisis	309
Análisis por países (Arabia Saudita, Bahreín, Egipto, Irán, Iraq, Líbano y Yemen)	313
Notas	327
Índice de países, regiones y organismos	379

Introducción

El presente estudio parte de una pregunta que se ha estado haciendo el autor, desde hace años, sobre si en el mundo se hace lo suficiente para gestionar, de una manera positiva y transformadora, las numerosas crisis sociopolíticas que se van presentando, ya sea para evitar la presencia de la violencia física que provoca víctimas mortales, o para evitar una escalada que convierta estas crisis en conflictos armados. El trabajo de la persona que investiga, a diferencia de la puramente documentalista, ha de caracterizarse por su capacidad inquisitiva, de hacerse preguntas continuamente y de intentar hallar las respuestas. El segundo cuestionamiento, que es el que da lugar al subtítulo del libro, es si basta con prevenir la violencia o hay que ir más allá de eso, para adentrarse profundamente en las raíces de las crisis. Para buscar respuestas a esta inquietud, he observado un período intermedio de tiempo, seis años, para ver lo que ha ocurrido en el mundo en este aspecto, y, dentro de lo posible por el elevado número de casos observados, ver a grandes trazos lo que se ha hecho sobre estos acontecimientos y a través de quién, para sacar algunas conclusiones generales que puedan ser útiles para diversos sectores de la sociedad, tanto de los países afectados como de los países que podrían estar o no implicados y vinculados de alguna manera en tales sucesos. Parto, además, de la profunda convicción de que no nos puede ser ajeno nada de lo que ocurra en el mundo, pues navegamos en un mismo barco y a todas las personas nos une un destino, mejor o peor, en función de lo que hagamos respecto a las demás. Personalmente, y es una declaración de principios que está en la base de

este estudio, me siento parte de una comunidad universal, a pesar de los intentos de dividirla continuamente y de promover, incluso, que nos odiamos, y asumo el principio de que ninguna comunidad concreta debe estar condenada al sufrimiento a causa del desinterés de las demás. Este ensayo es, en cierta manera, un viaje al mundo de la conflictividad contemporánea, tremendamente diversa y compleja, pero también con bastantes trazos en común y gran persistencia, lo cual ayudará al momento de sacar conclusiones, tras la pertinente y previa observación de los acontecimientos.

En términos generales, el concepto de «prevención de conflictos» es de larga data, al menos desde que se concibió el conocido lema de «más vale prevenir que curar», una frase que apela al sentido común y que no tiene más misterio. La prevención de conflictos puede aplicarse a cualquier esfera de la vida: la política, la económica, la cultural, la medioambiental, la familiar, la militar, la interpersonal, etc. En el ámbito de las relaciones internacionales, el concepto no es nuevo, y ya fue utilizado por el secretario general de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, en los años cincuenta, pero no quedó institucionalizado, probablemente, hasta crearse, en 1975, la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE), antecedente de lo que ahora es la OSCE, y firmada inicialmente por 35 países, incluida la Unión Soviética y Estados Unidos. En 1992, el secretario general de Naciones Unidas popularizó aún más el concepto, en su conocido informe «Un programa de paz».¹ Posteriormente, el término ha sido adaptado plenamente en todo el discurso de las políticas exteriores y en el análisis de los conflictos armados, demasiado a menudo para justificar la inacción, y es precisamente ahí donde es necesario hacer una importante observación.

En los estudios sobre la paz, y desde hace bastantes décadas, el concepto de «conflicto» es entendido como un fenómeno potencialmente positivo, creativo, inevitable y propio, tanto de la naturaleza humana como de las relaciones entre sociedades. En definitiva, no hay que temerle al conflicto, que es factor de crecimiento y madurez si se gestiona adecuadamente. Lo que ha de evitarse es que en esa gestión se introduzca la violencia, sea física o de otro orden, porque entonces el conflicto se convierte en un factor destructivo o paralizador. Hago esta observación para rehuir, de entrada, el viejo término

de «prevención de conflictos», por el motivo señalado. Es más correcto referirse a la «prevención de conflictos violentos», o «prevención de la violencia en los conflictos».

En este estudio, el objeto de análisis no es el conflicto armado (la guerra, en suma), sino las crisis sociopolíticas, aunque también tengan otras dimensiones (culturales, religiosas, económicas, geopolíticas...), que, en caso de no tratarse de formas positiva y preventiva con relación a la violencia, corren el riesgo de escalar su intensidad en cuanto a las manifestaciones de dicha violencia, y devenir incluso un «conflicto armado», tal como se verá en el análisis de varios casos. Algunos países han tenido, a la vez, conflicto armado y crisis de otro tipo, por lo que comentaré brevemente ambas cosas cuando sea oportuno, dada la brutal repercusión que tiene sobre las personas y las comunidades haber vivido en tiempos recientes la traumática experiencia de una guerra, con todo lo que ello supone. Tampoco es el propósito de este estudio, puesto que sería una misión imposible, analizar todos los contextos, que serían miles, en los que se ha actuado preventivamente en los primeros momentos de tensión, de manera que se haya evitado el surgimiento de lo que aquí llamamos «crisis sociopolíticas». Mi propósito es más modesto y se limita a analizar el esfuerzo o la pasividad ante contextos de crisis de cierta dimensión, pero en las que normalmente debería ser posible frenar su escalada y gestionar la violencia que potencialmente llevan implícitas, para reducirla o eliminarla. Tampoco es objeto de análisis lo que viene a llamarse «consolidación de la paz», esto es, las actuaciones posteriores al estallido de un conflicto armado y dirigidas a mantener una nueva situación de paz.² Aunque puedan tener un carácter de prevención sobre posibles nuevos estallidos de violencia, dejo a un lado este tipo de prevención, puesto que sería entrar en una dinámica sin fin, ya que siempre existirá el riesgo del rebrote de violencias. Me centraré, pues, en la primera fase, aunque algunos países serán objeto de análisis estando en esa fase de «consolidación», si al mismo tiempo están viviendo una crisis severa.

Puede sorprender que en este estudio apenas existan referencias bibliográficas, aunque sí muchas alusiones a instituciones y a sus páginas webs. En ningún momento he pretendido hacer «el estado de la cuestión», esto es, el típico estudio académico sobre lo que han

dicho unos y otros, con sus pertinentes citas referenciales, y donde con demasiada frecuencia quienes escriben se repiten en su discurso, sin aportar análisis propio. Mi intención es diferente, y más arriesgada, y en ese sentido asumo toda la responsabilidad si me equivoco en las conclusiones. En todo caso, como ya he mencionado, parto del análisis de realidades sucedidas en un sexenio, y con una muestra muy amplia, para sacar conclusiones sobre la complejidad del mundo conflictual, previo al armado, pero lleno de peligros y de consecuencias que afectan negativamente a las personas y a las comunidades. Mi propósito no es quedarme en el aspecto puramente documental, señalando lo que ha sucedido, sino que intento explicar las raíces y los detonantes (*triggers*), lo que hay detrás, los motivos del porqué está ocurriendo lo que ocurre, y si ello puede ser objeto de tratamiento, para mitigar sus niveles de violencia (objetivo inmediato y de urgencia), y, si es posible señalarlo, ver las maneras de alterar sus dinámicas, para llegar a los cambios políticos y estructurales, que, en últimas, como insistiré en varias ocasiones, es el único camino para que existan menos crisis de este tipo y, de paso, se pueda evitar la escalada que nos conduce al conflicto armado.

He mencionado los «detonantes», la parte más visible de los conflictos, que solo son la punta del iceberg, porque en demasiadas ocasiones es lo único que vemos, dado que es lo que nos muestran. Surge un acontecimiento inesperado, explosivo, inquietante, que altera la normalidad, y que puede generar un tipo determinado de violencia, aunque sea de baja intensidad. Estos detonantes pueden ser el punto de partida de crisis humanitarias, como grandes flujos de personas desplazadas o refugiadas, que, evidentemente, constituyen emergencias que hay que abordar con solidaridad y generosidad, sin duda alguna. Pero no puedo dejar de advertir, como ya señalé hace más de dos décadas,³ que, con la compasión ante estos dramas humanitarios, no basta. La compasión es necesaria, cierto, pero no es suficiente. Hace ya demasiado tiempo que descubrimos e hicimos la autocritica sobre lo que denominamos «humanitarización de los conflictos»,⁴ viendo exclusivamente el drama humano, la emergencia inmediata, la pulsión de actuar a corto plazo, la dicha de salvar un ser humano, sin apercibirse que, a dos metros, pueden estar sentados, y a placer, los verdugos, los causantes de dicho drama.⁵ La com-

pasión, que es una virtud y algo necesario en los seres humanos,⁶ ha de ser, en todo caso, el punto de partida de un proceso inquisitivo que nos conduzca a preguntarnos sobre las raíces del problema, sus orígenes, su larga historia, el conocimiento del contexto y de sus actores,⁷ especialmente los intereses de las élites dominantes, el nivel del descontento y de la frustración social, y el alcance e impacto de las movilizaciones populares o los motivos de la perduración de las crisis, puesto que si no se concede visibilidad a esas raíces, si no son analizadas en profundidad y de forma clarividente, no será posible cambiarlas y romper con las espirales de violencia que esas raíces irán desarrollando a lo largo del tiempo, incluso hasta hacerse crónicas, y mutando en sus expresiones. En este estudio intentaré observar, pues, los patrones que se ven en las crisis, muy diversos, como se muestra en el interior del recuadro, presentes en muchas de ellas, ya sea en estados aparentemente normalizados, aunque no lo sean realmente, o en los de extrema fragilidad.⁸

autoritarismo, perpetuación en el poder, corrupción, impunidad, ausencia de democracia, control social, marginación, pobreza extrema, exclusiones diversas, intolerancia, etnopolítica, desigualdades, discriminación, falta de libertades, desencuentros religiosos y étnicos, radicalismos e integristas, narcotráfico, ingobernabilidad, debilidad institucional, elecciones fraudulentas, dificultades para afrontar el posconflicto armado y la reconciliación, frustraciones políticas y sociales, falta de expectativas, ausencia de democracia, desprecio por los derechos humanos, insatisfacción de las necesidades básicas, rapiña sobre los recursos naturales, militarismo, terrorismo, inseguridad, criminalidad, presencia de grupos armados, secuelas de la lucha antiterrorista, intereses geopolíticos, crisis humanitarias, expansionismo, dificultades en los procesos de transición política, desacuerdos con la justicia transicional, proliferación nuclear, disputas fronterizas, demandas de autodeterminación o autogobierno, contagio de conflictos en los países vecinos, coexistencia con conflictos armados en el interior, y un largo etcétera

Se trata de cuestiones estructurales en su mayoría, muy entrelazadas, que necesitan de un tratamiento político y sistémico, no compasivo o paliativo. Para decirlo de forma coloquial, «la solución está en casa, no fuera». De ahí que abogue por el diálogo político, como primera instancia, pero también por la revuelta, la confrontación (sin violencia física) y el cambio social y político en profundidad. Y nuestro deber es ayudar a aquellas sociedades que necesitan de ese cambio radical, sin rodeos, apoyando a todos los actores (sociales, políticos, económicos, religiosos, artísticos, culturales, etc.) en actitud resiliente, esto es, que combinan la resistencia con iniciativas con capacidad transformadora. Y dado que esos actores son extremadamente vulnerables en sus propios países, es preciso crear una extensa red de apoyo para darles mayor protección, al mismo tiempo que se denuncia y se persigue a quienes los mantienen en la ignominia, que por desgracia gozan de impunidad y están notablemente protegidos por los sectores, de allí y de nuestros propios países, que sacan provecho de mantener las cosas como están. Es, por todo ello, que insisto en el riesgo de que la «prevención» sea mal utilizada, justamente para mantener el «statu quo», cuando debe ser su revulsivo, si va a las raíces de los conflictos y de las crisis, y sitúa a los estados y a sus gobiernos respectivos como los necesarios responsables, ya sea del mantenimiento de las crisis, como de su superación a través del cambio. Un factor interesante que hay que tener en cuenta es que no en todos los países pobres sus ciudadanos viven en la miseria, sino con dignidad. Es relativamente fácil hacer un listado de las sociedades que malviven ante desastres naturales o humanos, por la desidia de sus dirigentes políticos, y los que están protegidos por ellos. Como señalo en algunos casos, existe la perversión de plantear la prevención como un instrumento al servicio del capital, del orden establecido y de la con frecuencia manipulada «paz social». Pocas veces se explicita este maléfico objetivo de forma abierta, pero no resulta difícil adivinarlo cuando el discurso de la prevención está presente y va acompañado de una infraestructura de instituciones con la palabra «preventiva», pero que no es para nada eficaz, y están en medio y en paralelo a la represión hacia quienes sufren las consecuencias de una mala gestión política, o de una política a sus espaldas, puesta al servicio de terceros. Por tanto, y ello es una premisa

básica de este estudio, con la institucionalidad y las palabras no basta, si a continuación no van acompañadas de medidas políticas que vayan al corazón, al meollo de la crisis. La prevención tampoco es una cuestión cuantitativa, como la suma de instituciones encargadas de ese cometido, sino cualitativa. De la misma forma, tengo que señalar que tampoco basta con observar y contabilizar los muertos. La prevención no puede conformarse con el estatus de contable necrófilo. El reto que tiene por delante va más allá de esas estadísticas, necesarias pero insuficientes, puesto que, del lamento y la constatación de la desgracia, no surge automáticamente la respuesta transformadora.

Para realizar este estudio, he tenido que acotar la muestra de crisis.⁹ En total, la selección es de 85 casos. Son seis años de referencia, un período más bien corto, pero suficiente para sacar algunas conclusiones, muy actualizadas, sobre la capacidad de los países y sus sociedades de evitar que dichas tensiones o crisis se descontroloen y se conviertan en guerras abiertas, con lo que ello supone de muertes, destrucción de infraestructuras, población desplazada y refugiada, etc. Evitar que eso ocurra es el objetivo de la prevención, que, a pesar de que ya hay un debate semántico sobre ello, probablemente no sea lo mismo que la «gestión de las crisis», que puede entenderse como la gestión de niveles de violencia de cierta dimensión. Pero no hay necesidad de entrar en este debate. Cuando falla la prevención y la gestión de las crisis, y se ha desatado ya el conflicto armado, queda, en la mayoría de los casos, la posibilidad de iniciar negociaciones que culminen en un proceso de paz, lo que, en teoría más que en la práctica, permitiría volver al estadio inicial de paz o de simple tensión.

Evidentemente, la elección del período de análisis marca también los países que se señalan. Si hubiera escogido un período más amplio, o de otra época, varios de los países serían diferentes. No obstante, como he mencionado, el objetivo de este estudio no es tanto la descripción de cada caso, que, en general, lo hago muy brevemente, o «lo» que ocurrió en un país determinado en ese período concreto, sino el «tipo de cosas» que ocurren de forma recurrente, y que son generadoras o perpetuadoras de crisis y tensiones. Lo que me interesa señalar, en definitiva, es la tipología de situaciones que provocan las crisis. Eso es algo ya más intemporal, y valdría proba-

blemente si el período escogido hubiera sido otro, puesto que las variables que tratar no serían muy diferentes. En cuanto a la arquitectura de instituciones que son objeto de observación, el comentario anterior también sería válido, en términos generales, ya que no se trata de organizaciones creadas durante el sexenio 2010-2015, sino que, en su inmensa mayoría, ya existían y se comportaban de manera más o menos similar. También debo advertir que, en la medida de lo posible, he procurado dejar a un lado los contextos de crisis permanente, que, con frecuencia, o son exconflictos armados que no han entrado en una senda que les permita recuperar cierta normalidad y estabilidad, o son países con gobiernos sumamente autoritarios, donde se vulneran a diario los derechos humanos fundamentales. Sí he considerado, sin embargo, algunos casos en los que los problemas internos son explosivos y producen movilizaciones que son reprimidas normalmente con contundencia. Los motivos de no centrarme en las crisis permanentes son múltiples, y, si se trata de las heridas profundas que ha dejado una guerra, pueden necesitarse dos generaciones para cerrarlas de manera definitiva. Es el tiempo que se necesita para cambiar u olvidar los relatos del odio que se promovieron en la etapa de enfrentamiento, y este es un legado que no debemos jamás transmitir a las futuras generaciones. Mientras eso no suceda, perdurará lo que llamamos «paz negativa». No hay guerra, pero tampoco hay «paz positiva», que comporta reconciliación, justicia social, satisfacción de las necesidades básicas (incluidas las no materiales, por supuesto), igualdad de oportunidades, equidad, desaparición de las «imágenes de enemigo», consenso y diálogo, entre otras cosas. El llamado «posconflicto», que más bien debería denominarse «posconflicto armado», es una larga etapa que solo da resultados si se abordan los temas de fondo y se cambian las dinámicas que generaron el conflicto armado, cosa harto difícil. En este estudio incluyo, no obstante, algunos casos de recientes «conflictos armados congelados», donde pervive una enorme tensión, y cualquier detonante podría provocar, de nuevo, el regreso a las armas. En estos casos, así como en los viejos conflictos armados no resueltos, la mejor prevención es la negociación permanente y sustantiva, es decir, la negociación concreta de los temas de discordia, siempre con la participación directa de las partes enfrentadas.¹⁰

En cuanto a la definición de «crisis sociopolíticas», es bastante parecida a la de «tensiones» de la Escola de Cultura de Pau,¹¹ pero contempla también situaciones en las que no se dan necesariamente movilizaciones sociales importantes, por diversos motivos, así como contextos en los que justamente no hay «reclamos o exigencias de determinados objetivos», sino todo lo contrario, más bien «imposición» de un estado de cosas, que crean contextos donde la violencia física no siempre es patente, pero sí latente, o se manifiesta en forma estructural. En cuanto a los motivos de fondo, la lista es algo más amplia, y en muchas ocasiones se solapan y conviven multiplicidad de ellas, lo que dificulta su clasificación. He optado, por ello, en dar prioridad al señalamiento de esa diversidad, en vez de intentar clasificarla en unos pocos apartados. Debo advertir, también, que en este estudio aparecen algunas crisis que más bien habría que considerarlas como «geopolíticas», especialmente en las que intervienen varios países. También se explican algunos contextos donde predomina el problema de la proliferación nuclear. En estos casos, en sus respectivas regiones ya lo advierto, ya que de lo contrario me vería obligado a titular este estudio con un término algo más amplio que el de «crisis sociopolíticas». En cualquier caso, creo que quienes lean este estudio podrán adivinar fácilmente que analizo contextos de crisis y tensión de diversa índole, que conllevan mucha violencia estructural y corren el riesgo de incorporar la violencia física, o ya la llevan, y de entrar en un proceso de escalada que los convierta en conflicto armado, y que el propósito último es ver si se ha hecho lo suficiente para prevenir la presencia de la violencia física en dichos contextos, y si se ha ido a la raíz de las crisis, a sus niveles más estructurales, con qué medidas y con cuales instituciones, para sacar una conclusión final sobre la eficacia de la gestión de las crisis en los momentos actuales, en contextos reales, y no desde la pura especulación.

Existe una numerosísima literatura sobre la «prevención de conflictos», y un poco menos sobre la «prevención de la violencia en las crisis» y sobre la «prevención en las crisis sociopolíticas», de la misma forma que hay una cantidad impresionante de centros dedicados a la prevención de conflictos armados, y menos dedicados a lo otro. Por una parte, hay que recordar que, en numerosas situaciones existe una «violencia latente», no explicitada ni visibilizada suficiente-

mente, como para que algunas instituciones o personas la traten con convicción y seriedad debido a su potencial destructivo. Existen «detonantes», normalmente imprevisibles, que provocan un estallido súbito de conflictividad, que sorprende a quienes afecta de forma más directa. En estos casos, ya ha fallado la prevención, pero por puro desconocimiento o imprevisión. En muchos otros casos, la mayoría, existen ya signos, evidencias, señales de alerta y acontecimientos no deseables, que nos advierten de la existencia de una crisis. Es pertinente conocer, por tanto, qué es lo que ha sucedido para que una crisis entre en una dinámica de escalada, y no digamos si ya se convierte en un conflicto armado, que también tiene sus propios niveles de intensidad y letalidad. La prevención, en este sentido, es el arte de manejar inteligentemente los primeros síntomas de crisis, para evitar su escalada. Eso comporta, evidentemente, un buen y acertado análisis de las causas de dicha crisis, y no solo la descripción de sus manifestaciones, porque la prevención deberá actuar sobre las causas, sin descuidar que también hay que dar un tratamiento específico a ciertas manifestaciones de conflictividad, a veces por razones puramente humanitarias. Por ello, habría que diferenciar entre la gestión de los detonantes, que es algo más puntual, aunque lleve tiempo, y la gestión de la raíz de la crisis, que lleva siempre más tiempo y necesita de herramientas diferentes.

Como se verá, varios organismos regionales o internacionales disponen de centros de «alerta temprana» (*early warning*) que, en teoría, han de disponer de mucha y buena información, así como capacidad selectiva y de análisis, para que los centros de decisión de dichas organizaciones tomen las medidas adecuadas. Debo manifestar, al respecto, que dichos centros tienen varias limitaciones, aunque su trabajo sea excelente. La primera es que dicha información preventiva tiene que pasar por varios filtros, de carácter político, que, muchas veces, la ignoran, la relegan a un segundo plano o no la interpretan adecuadamente. La segunda es que, históricamente, existe un divorcio y un abismo entre la alerta temprana y la «respuesta temprana». Pueden pasar meses, en el mejor de los casos, antes de que se inicien actuaciones sobre una crisis ya señalada en sus primeros estadios. Demasiadas veces, pues, se actúa tarde. La tercera observación es que no siempre es fácil determinar el nivel de

gravedad de una situación, y, en este sentido, podríamos decir que la «alerta» también tiene su graduación, sus niveles, lo que requiere un alto nivel de conocimiento y agudeza por parte de las personas que realizan el análisis. La cuarta consideración se refiere a la mitificación de las capacidades de las llamadas «*crisis room*» o «*situation room*», donde se observan y mezclan a menudo los contextos de desastres naturales, crisis humanitarias, crisis geopolíticas y crisis bélicas.¹² Debe ser extraordinariamente excitante trabajar en algunas de estas salas, a menudo situadas bajo tierra, bunkerizadas, llenas de pantallas de ordenador gigantes, con conexión a satélites, vestidos de camuflaje y con la correspondiente acreditación personal colgada en el pecho, y a ser posible con identificación biométrica, y después de haberse aprendido de memoria los manuales de gestión de crisis y los elaborados esquemas de la secuencia información-análisis-estrategia-acción, viendo lo que está ocurriendo en cualquier parte del planeta, observando los desastres humanos, para luego no hacer nada o hacerlo tarde y mal. Esas «salas de crisis», por ejemplo, han desempeñado un triste papel en las crisis de los refugiados que han llamado a las puertas de Europa desde 2015. En los tiempos en que no existían ni satélites, ni internet, ni ordenadores ni teléfonos móviles, también se podían gestionar adecuadamente las crisis sociopolíticas. La eficacia, pues, no depende de la tecnología, sino de la política.

Otra consideración importante es la referida a los límites de algunas actuaciones consideradas preventivas, y que en realidad no lo son exactamente. Un caso paradigmático es el de los observadores electorales, algo sumamente imprescindible y que no pongo en cuestión bajo ningún concepto, pero que su función se limita a dar fe de si hay irregularidades y testimoniar que hay muchas elecciones amañadas, auténticas farsas. Son más útiles, siguiendo el ejemplo, las misiones preparatorias para organizar unas elecciones con garantías de transparencia. Esa sí sería una actuación preventiva. Otro caso similar es el de los observadores sobre un alto el fuego. Cuando se viola este alto el fuego, pueden dar constancia, y con sumo detalle, pero no tienen capacidad para evitarla. Constatar estas realidades ya es mucho. Pero ese trabajo de observación y de posible denuncia, si es el caso, no es propiamente una actuación preventiva, en la medida en que no tiene capacidad de alterar comportamientos indebidos,

aunque, una vez observada la irregularidad, pueden hacer recomendaciones para cambiar la legislación electoral, siguiendo el primer ejemplo, con objeto de que los comicios sean transparentes. Esas reformas sí serían medidas preventivas de cara a futuros comicios.

Desde la aparición de internet, todo lo relacionado con este tema ha cambiado radicalmente. Ya no existe la excusa de falta de información. Todo lo contrario. La tenemos en abundancia, podemos contrastar fuentes diversas, y existen múltiples redes que recopilan información sobre temas específicos. Como ejemplo, sirva el caso de Reliefweb,¹³ una web creada en 1996, hace ya más de dos décadas, por el organismo humanitario de Naciones Unidas (OCHA), donde, diariamente, las ONG, agencias de noticias y organismos de todo tipo informan de lo que sucede en el mundo en este campo. Su capacidad de alerta es abrumadora. Si no se actúa, pues, es por otros motivos, pero no por falta de información. Lo mismo puede decirse de los organismos de protección de los derechos humanos, como Amnistía Internacional¹⁴ o Human Rights Watch,¹⁵ que editan informes continuamente, y no para describir solo los desastres de los conflictos armados, sino también, y preferentemente, de sus fases previas, avisando con suficiente antelación la degradación de un contexto, en este caso a partir de la situación de los derechos humanos en el mismo.

También es preciso subrayar que, la contención de la violencia, no supone, necesariamente, la resolución del conflicto. Existen muchos conflictos enquistados, congelados, sin resolver, a pesar de que en un momento dado se logró parar el enfrentamiento físico, la confrontación militar. De ahí mi insistencia en que la prevención de la violencia en los conflictos tenga que ser, también, proactiva, es decir, que no se limite y contente con poner freno a la violencia, sino que vaya más allá, a la resolución o transformación de sus raíces. Si no es así, el riesgo de que un día u otro se desarrollen de nuevo episodios de violencia será notable. La prevención nunca puede ser sinónimo del «mantenimiento del statu quo», sino todo lo contrario: ha de ser un revulsivo, tremendamente inquietante e inquisitivo, sobre lo que nos es justo ni decente. Aunque en primera instancia trata de evitar la violencia física y la muerte inútil, puede, y debe, ser un motor de cambio, de señalamiento de lo escandaloso e inaceptable, y la guía

para la transformación de contextos que no se pueden defender, bajo ningún concepto.

La afirmación anterior me obliga a realizar otra consideración previa, referente a las violencias, en plural. Si bien es evidente que la máxima prioridad ha de ser, siempre, preservar la vida de las personas, su integridad física y su supervivencia, no puedo obviar en ningún momento que este necesario requisito y propósito no ha de ser a costa de preservar otro tipo de violencias, sean políticas, culturales, económicas, estructurales o de cualquier otro tipo, que atentan al pleno desarrollo de las personas y de las comunidades. En otras palabras, la «prevención de la violencia», si esta se circunscribe al puro ámbito físico, es un factor necesario, pero no suficiente, para abordar el propio conflicto o la situación de crisis. Deberíamos hablar, más bien, de la «prevención de las violencias», a partir de una mirada holística y global de los factores que cercenan las libertades individuales y colectivas, e impiden o dificultan nuestro desarrollo como seres humanos. Si no fuera así, la llamada «prevención de la violencia en las crisis sociopolíticas», podría interpretarse, de nuevo, como una invitación a la perdurabilidad de este amplio listado de agresiones, que detallaré, pero que no atentan directamente a la vida física, lo cual sería un tremendo error, y diluiría nuestro análisis en el mantenimiento de una cuestión, la vida, que siendo vital (palabra que viene justamente del latino *vitalis*, es decir, lo relativo a la vida), no es suficiente.

En cualquier caso, no debe olvidarse que no estamos exclusivamente ante un ejercicio académico, a pesar de que debemos manejar estadísticas, necesariamente, aunque solo sea para calibrar la magnitud del problema. Las crisis sociopolíticas tienen también, como los conflictos armados, su rostro humano, una huella enorme en cuanto a costes en las personas que las sufren. Porque, como se ha podido comprobar en el listado de los principales motivos que provocan estas crisis, puestos en un recuadro (p. 13), al ver sus raíces, nos encontramos con numerosas situaciones donde se desprecia a las personas, se les niega su condición de ciudadanas, se les prohíbe el disfrute de sus derechos elementales, se les obliga a permanecer en los márgenes de la historia, en la pobreza, y envueltas por la corrupción, el nepotismo, el egoísmo de unas élites privilegiadas y otros múltiples atropellos.

Cuando, como es el caso de este estudio, se analiza un número respetable de casos, no es posible llegar a un nivel de detalle sobre todo lo que han hecho, en cada país, un gran número de actores, sean gubernamentales, no gubernamentales, regionales o internacionales, o que procedan del mundo político, académico, humanitario, social, económico o diplomático. Eso es posible detallarlo en un estudio de caso, pero no en 85. En los estudios de un caso concreto, hay infinidad de informes que explican, de manera pormenorizada, lo que ha hecho cada cual, y el resultado final de su actuación. En muchas de las páginas webs que menciono, se podrán encontrar numerosos estudios de caso. Pero, dado que existe una enorme diversidad en cuanto a los contextos de las crisis que hay en el mundo, el objeto de mi análisis, con una muestra grande, es de otro tipo. No busca explicar todo lo que ha sucedido en un país, sino que intenta buscar si hay patrones comunes en muchos de los contextos observados, distinguir los trazos propios de cada región, sacar conclusiones sobre la eficacia de las instituciones más conocidas, entre ellas, Naciones Unidas; concluir si son eficaces o no los enviados especiales, ver la capacidad preventiva de las organizaciones de derechos humanos y de los observatorios de conflictos, y cosas de este estilo, y, muy en particular, hacer el listado del amplio abanico de situaciones que generan y consolidan estas crisis. En este sentido, me he querido inspirar en la utilidad del listado de «motivos de crisis» en las negociaciones de los procesos de paz, un ejercicio que he podido desarrollar durante once años, y que me ha proporcionado una muestra bastante amplia del tipo de situaciones críticas que hay que tener presente en una negociación, puesto que pueden suceder, y que por ello pueden preverse con antelación y, si es posible, evitarlas.¹⁶ Para ser honesto, he de mencionar también la enorme dificultad que todavía tenemos para manejar correctamente, de forma preventiva y con algo de eficacia, el fenómeno del terrorismo.¹⁷ La existencia de «lobos solitarios», células descentralizadas, o la invitación por parte de algunos grupos o redes, como el estado Islámico o al-Qaeda, de cometer atentados por los motivos que fueran, y luego atribuirlos como activos letales propios, es algo que ya ocurre, jugando a la confusión y aprovechando lo que en realidad pueden ser, junto a los ataques realmente organizados por esos grupos, actos

patológicos de personas que recurren a la violencia física, e incluso a la autoinmolación, por motivos de desequilibrio personal, nihilismo, falta de afecto, marginación, manipulación del odio y otros factores que deberíamos estudiar con mucha más atención, ya que se trata de una cuestión multifacética y multidimensional, que dificulta enormemente su comprensión y tomar decisiones preventivas sobre dichos actos. Eso afecta a varios países aquí analizados, con especial incidencia desde 2015, que a veces se ven afectados por grupos terroristas que están dirigidos incluso allende sus fronteras, y que no sería justo atribuir a los gobiernos afectados toda la responsabilidad por los actos terroristas que se hagan en su territorio, aunque algunos sí tengan responsabilidad por haber dejado abandonadas a sus poblaciones, que luego son presa fácil para su radicalización violenta. Por ello, creo que sería apropiado introducir los conceptos de «crisis por terrorismo», «crisis de seguridad» o «crisis por la violencia extremista»,¹⁸ como se dice ahora, diferenciando esos casos del resto de las crisis sociopolíticas, a menos que combinen ambos fenómenos (terrorismo y crisis de otro tipo). Tampoco podemos dejar de lado la obviedad de que el mantenimiento en el tiempo de esas últimas crisis pueda ser, en algunos países, el «caldo de cultivo» para comportamientos patológicos asociados al terrorismo. En todo caso, como señalo en el capítulo referido a Oriente Medio, en lo que respecta al terrorismo de grupos radicales islamistas (es importante recordar que hay terrorismos que no tienen nada que ver con ellos), además de la secular división entre chiíes y suníes, con sus luchas internas correspondientes, existe una secuencia histórica de acontecimientos bélicos, políticos e intervenciones militares, que se remontan a no hace muchas décadas, y que incluyen factores muy diversos, desde la occidentalización de algunas élites de países con población de confesión musulmana hasta la marginación de emigrantes de países árabes instalados en Europa, pasando por las intervenciones en Afganistán e Iraq, la guerra de Siria y otros acontecimientos, que han sido auténticas escuelas de entrenamiento al fanatismo y a respuestas violentas hacia situaciones que se han considerado de agravio. Hay otras razones, nada ideológicas o confesionales, que han de buscarse más bien en el ámbito de la criminología. En cualquier caso, los actos terroristas nunca suceden porque sí, y

estamos obligados a analizarlos fríamente. Tienen sus raíces, que son múltiples y nunca debemos olvidarlas. Habría que añadir, también, que el regreso a sus países de origen de yihadistas que estuvieron luchando con el Estado Islámico en Siria e Iraq, supone un enorme riesgo de desestabilización para países como Túnez o los del Cáucaso Norte. Lo que no es inocente, sino un inmenso engaño, es la presión iniciada en 2017 por el nuevo presidente Trump, de que ningún país de la OTAN gaste menos del 2 % de su PIB en «defensa militar», para hacer frente a «la nueva amenaza del terrorismo», algo que los gobiernos europeos han aceptado sin rechistar, cuando es muy fácil demostrar que ese fenómeno no se puede combatir a través de los ejércitos, sino con otro tipo de medidas no militares, junto a una mejor coordinación policial y de los servicios de información.

La prevención ha tenido siempre un inconveniente, y es que, si tiene éxito, apenas se conoce, es invisible, pues pasa inadvertida para los medios de comunicación, e incluso para los centros de decisión política, por desgracia acostumbrados a moverse solo cuando la crisis se encuentra en un estado muy avanzado y cuando, por ello, es más difícil revertir sus dinámicas. No en vano, en los estudios sobre la paz se reivindica la figura del «periodismo de paz», que, entre otras cosas, se distinguiría por dar una mayor visibilidad a las buenas prácticas y a los buenos ejemplos preventivos, en una didáctica, propia de la Educación para la Paz y en el Conflicto, por la que podríamos aprender a manejar positivamente las manifestaciones de crisis o conflictivas en sus primeros estadios. Este estudio tiene también la pretensión de visibilizar tanto a los actores que han tenido un éxito razonable en el tratamiento de las crisis como los hechos concretos, sea cual sea su naturaleza, que han permitido un proceso de desescalada.

Finalmente, quisiera volver a reiterar que existen varios centros, que comentaré, y numerosos estudios sobre casos concretos de crisis y sobre su gestión o prevención de la escalada. Todos sus trabajos son de una gran utilidad para analizar conflictos y prevenir la violencia, aunque sus informes tengan una orientación específica y no sean necesariamente compartibles. En el análisis en profundidad de un caso, se trata de consultar muchas y diversas fuentes primarias, ade-

más de las que producen los centros académicos o los organismos internacionales. Muchas veces, tengo que decirlo, la virtud del análisis está en adivinar quién te puede engañar o confundir menos. En este estudio, en el que la descripción de cada caso no puede ser más somera y esquemática, he optado no obstante por poner algo más de énfasis en algunos casos que me parecen particularmente didácticos, representativos de un tipo de conflictividad o que han tenido muchas iniciativas para afrontar sus crisis, pero sin que eso signifique que sean más importantes o más graves que otros contextos. Al iniciar este estudio, no me ha movido ningún deseo gratuito de descalificación, pero sí de desmitificar un concepto, el de la mal llamada «prevención de conflictos», que he tenido la oportunidad de conocer y seguir desde sus inicios, cuando yo era muy joven, que he visto institucionalizarse de forma excesivamente burocrática en el transcurso de los años, y que necesita de un enorme revolcón analítico, institucional y político, para que vuelva a tener cierta legitimidad y utilidad, como instrumento para frenar la violencia en los conflictos y para trabajar en sus causas primarias.¹⁹ He partido, lo reconozco, de esa visión crítica, derivada de décadas de observación, para vindicar su renacimiento, aunque sea a partir de sus cenizas, porque de lo que no queda duda es de que, la gestión y la prevención de la violencia en las crisis y su escalada, es algo absolutamente necesario para evitar la tragedia de las guerras. Con demasiada frecuencia, la apelación a la «prevención» ha sido la excusa para la inacción y la desidia.²⁰ Además, como se verá, en muchas ocasiones se confunde la prevención, en su sentido original y legítimo, con la «gestión militarizada de los conflictos», que es cosa bien diferente. En este sentido, noto todavía el tremendo lastre del clásico concepto de la seguridad, como algo estrechamente vinculado a lo militar, lo que acaba afectando al diseño de la prevención, donde con mucha frecuencia prima la visión militarizada, más que la propiamente política. Esa confusión es palpable en el organigrama de algunos organismos regionales, como es también significativo el escaso peso que todavía tienen los centros de «alerta temprana», muchos de ellos inoperantes o ineficaces, y que si funcionan correctamente, en particular los de centros independientes, no inciden de forma eficaz en los centros de decisión política de los estados, que, a fin de cuentas, son los que

tienen la oportunidad, los recursos y la obligación de actuar tempranamente, cosa que ocurre rara vez.²¹

Estructura del estudio

Hechas ya las primeras consideraciones generales sobre lo que entiendo por gestión y prevención en este tipo de crisis, el resto de este estudio está estructurado de la siguiente manera. Después de unas primeras consideraciones generales sobre la responsabilidad de los estados en este tema, y de comentar la mirada que hace Naciones Unidas sobre él, dado que es el máximo organismo internacional, señalaré las características de las grandes estructuras institucionales sobre la prevención, tanto internacionales como regionales y no gubernamentales, para pasar, seguidamente, a señalar las principales causas de las crisis sociopolíticas y algunos de sus indicadores, y, a partir de lo que se ha hecho ante ellas, mostrar una gran «caja de herramientas» con las medidas que se pueden tomar para actuar ante estas situaciones, a partir de recopilar lo que ya se hecho en algunos países. La lista, pues, no es una invención, sino una «invitación» a utilizarla.

Las conclusiones no las he puesto al final del libro, sino antes del análisis de los continentes y países, ya que considero que esta última parte puede ser objeto de una consulta posterior, para casos específicos. A continuación de las conclusiones, pues, procedo al análisis de cada continente. En África, Asia y Europa, he clasificado los países observados en subregiones, mientras que, en América Latina y Oriente Medio, los países están agrupados. En ambos casos, los continentales o los subregionales, primero describo la naturaleza de sus crisis y las estructuras institucionales existentes, valorando su eficacia. En la descripción de cada país que ha tenido crisis en el período 2010-2015, forzosamente sumaria, señalo igualmente los principales factores de crisis y, cuando se da el caso, las principales medidas adoptadas, lo que me permite hacer un balance final, por países, por subregiones y por continentes. Como he comentado, el espacio dedicado a cada país no es homogéneo, sino variable, por los factores ya señalados. Finalmente, en cada región añado un cuadro, de nuevo

esquemático y referencial, pero no exhaustivo, dado que es imposible, sobre los actores más destacados que han participado, de una manera u otra, en la gestión y prevención de las crisis. Debo insistir que no es mi propósito hacer una enciclopedia con todos los actores que intervienen en una situación de crisis, que ya he dicho que no es posible ni está a mi alcance, especialmente en lo referente a la participación de la sociedad civil,²² sino enseñar una muestra, creo que suficientemente amplia, de las implicaciones institucionales. Como he dicho anteriormente, el objetivo de este estudio es sacar conclusiones a partir de una mirada global, completamente holística, de lo que está ocurriendo, de lo que se está haciendo, y a través de qué tipo de medidas e instituciones. El conocimiento preciso de cada país en concreto habrá que buscarlo en otras fuentes, que existen y están a disposición de quienes quieran profundizar en un caso específico. Aquí, la descripción de cada crisis no tiene más objetivo que el ir sumando contextos, para ver si hay patrones comunes, atención y actuación preventiva sobre sus crisis, y señalar, finalmente, si lo que se está haciendo en la actualidad para gestionarlas es suficiente o no, si tiene sentido, si sobra o falta institucionalidad, si el discurso de la prevención es una maniobra de distracción para no tomar medidas políticas, y mil preguntas más que debemos hacernos las personas que nos dedicamos a la investigación, como monos inquisitivos que somos, y por si tenemos la ventura y la serendipia de arrojar algo de luz en el tenebroso mundo de los conflictos violentos.

La prevención, una tarea colectiva, pero responsabilidad de los estados

Uno de los puntos de partida de este ensayo es que la gestión de las crisis y la prevención de la violencia en las mismas es una tarea colectiva, en la medida en que pueden y deben participar todo tipo de instancias, sean políticas, sociales, económicas, religiosas, culturales, diplomáticas y de cualquier clase. El amplio listado que ofreceré más adelante, con los actores que han participado de alguna manera en las 85 crisis estudiadas, es una muestra de que no hay límites a esa participación. Quien quiera y pueda, desde muy diversos ámbitos,

puede ofrecer información, análisis, propuestas o actuaciones en este sentido. Unas serán más visibles, otras más discretas o anónimas, pero todas necesarias.

Dicho esto, también debo decir que la responsabilidad principal ha de recaer en los estados y en todos los estamentos que los componen, empezando por los propios gobiernos. Como se verá, pues los datos son tenaces y clarificadores en este sentido, son demasiados los gobiernos que, lejos de ser los potenciales actores de la prevención o la gestión de las crisis, son justamente lo contrario: el problema y la raíz de muchas expresiones de violencia, por motivos que comentaré. Desgraciadamente, muchos estados actúan en contra de su propia ciudadanía, pues sus aparatos están controlados por minorías económicas, políticas, religiosas o étnicas que no persiguen el bien común, sino el propio. Debo enfatizar en ello, porque en demasiadas ocasiones el ardid está en echar la culpa a los demás, y culpar de inactividad a los organismos internacionales o, cosa aún más recurrente, a la mal llamada «comunidad internacional», que, como ya dije hace muchos años, es una buena idea, pero no una realidad.²³ No es nada útil, y sí insensato, apelar a una abstracción para resolver nuestros problemas. Y quienes entienden por «comunidad internacional» a Naciones Unidas, por ejemplo, deberían saber, y si lo saben, no ocultar, que ese organismo está conformado únicamente por los gobiernos de sus Estados miembros, y que, por tanto, si esos gobiernos no tienen propósitos preventivos para asegurar el bienestar de su ciudadanía, ni la ONU ni ningún otro organismo será realmente efectivo. Estos organismos no reflejan más que lo que son los estados, o la media de ellos, bastante mediocre en términos de justicia, equidad, gobernanza y calidad democrática. Así, pues, el punto de partida, siendo realistas, no es muy halagüeño, y nada cambiará en este sentido hasta que la «tarea colectiva» a que hacía referencia sea apropiada y apoderada, o empoderada, como se prefiera, por la misma sociedad, ya sea actuando por su cuenta de manera coordinada y eficiente, y obligando a sus gobiernos a ser efectivos en esta materia que nos concierne, o contando con la colaboración de gentes de otras latitudes, bien informadas y solidarias.

¿Cómo se enfoca en la actualidad la gestión de las crisis y la prevención de la violencia en los conflictos? ¿De qué instrumentos nos

hemos dotado, y cuáles son los desafíos más importantes que tenemos que afrontar? Dado que la literatura sobre la prevención, como he señalado al inicio, es más que inmensa, pero también repetitiva, empezaré por señalar la reflexión que se hace desde Naciones Unidas, puesto que refleja perfectamente el «realismo» sobre la cuestión, esto es, lo que el mundo, en términos genéricos, parece estar dispuesto a considerar o, cuando menos, a no rechazar, y que es claramente insuficiente, máxime cuando está repleto de palabras vacías y de una inmensa retórica si se contrasta con lo que se hace realmente. Lo que se reflexiona desde Naciones Unidas, en cualquier caso, puede ser un punto de partida en el debate, más arriesgado, que debemos afrontar sin temor. Una vez vista la realidad que nos ofrece el análisis de las crisis sociopolíticas del período 2010-2015, confío en que podamos añadir algunas consideraciones y propuestas sobre este desafío, para ajustar, si se me permite el juego de palabras, el «realismo» mencionado a la «realidad», que son cosas bien distintas. El «realismo» refleja los límites de lo que los estados están dispuestos a realizar; la «realidad», en cambio, nos muestra lo que nos queda por hacer, que es lo más interesante y necesario.

La mirada de Naciones Unidas sobre la prevención y la gestión de las crisis

Naciones Unidas,²⁴ como organismo que aglutina a todos los estados del mundo, es, sin duda alguna, el foro más importante para debatir y actuar de forma preventiva, y gestionar las múltiples crisis que se presentan, aunque ni es ni debe ser el único actor sobre el que descargar toda responsabilidad. Pensar lo contrario, es cometer un grave error. El artículo 1 de la Carta,²⁵ dice textualmente: «Los propósitos de las Naciones Unidas son: Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz».

Hay, por tanto, una invitación a la prevención, pero el capítulo 6, relativo al «arreglo pacífico de las controversias», no está redactado en un sentido global, sino que pone el acento en lo que llama «poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», de manera que, según la Carta, podrían quedar por fuera las crisis internas. Hay que tener presente, no obstante, el momento histórico de la redacción de la Carta mencionada, al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Si se redactara o revisara hoy día, cosa que sería muy conveniente, sin duda alguna debería contemplar con mayor nitidez los conflictos internos y sus crisis correspondientes. El artículo 52, relativo a los «acuerdos regionales», dice, sin embargo, que «el Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad». El concepto de «local» es algo ambiguo, pero permite una interpretación positiva respecto a los conflictos internos de un país.

A pesar del importante rol que puede tener en este terreno, no puede ocultarse, sin embargo, que, al ser un organismo formado exclusivamente por estados, y aunque en su Carta fundacional apela a «nosotros, los pueblos», son los gobiernos de dichos estados, y en particular de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad²⁶ (Estados Unidos, Rusia,²⁷ China, Reino Unido y Francia), con derecho a veto, los que imponen las reglas del juego, y ponen límites a las actuaciones de la organización y de su propio secretario general.²⁸ La existencia de cinco miembros permanentes, con derecho a veto, ha convertido a Naciones Unidas en una suerte de institución dinástica, una «monarquía a cinco», en la que los cinco miembros permanentes se autoprotegen y autojustifican, y que vigilan que nadie se entrometa en sus asuntos internos, bloqueando cualquier denuncia sobre sus actividades. En el momento de escribir estas páginas, por ejemplo, Rusia ha estado bombardeando de forma sistemática todos los hospitales de algunas ciudades sirias, que han quedado completamente arrasadas tras los bombardeos de esa potencia y de su aliado indisimulado, el presidente de Siria, Bashar al-Ásad, un auténtico verdugo de su propio pueblo. Siria es solo uno de los ejemplos recientes donde el Consejo de Seguridad queda bloqueado por

el veto de uno de sus miembros permanentes. A lo largo de su historia, los cinco países, aunque unos más que otros, han cometido un sinnúmero de crímenes de lesa humanidad, impunemente. Los cinco países mencionados no cumplen en absoluto con lo que establece la Carta fundacional, por lo que sería ingenuo depositar todas las expectativas en un organismo que tiene su estructura central tan viciada. Además, la mayoría de las resoluciones que al final aprueba el Consejo no se cumplen, al menos en su totalidad, o son lo suficientemente ambiguas como para no tomar compromisos serios. Como es obvio, las políticas de alianzas políticas o estratégicas de los miembros permanentes del Consejo se reflejan en la actividad o pasividad de dicho Consejo. En algunas ocasiones, aunque pocas, el secretario general de la ONU ha aprovechado la relativa libertad que goza para redactar sus informes, para advertir de las deficiencias del Consejo de Seguridad. En este sentido, y ya en la recta final de su mandato, el 22 de julio de 2016, Ban Ki-moon aprovechó su informe sobre «Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger»²⁹ para echar la puya siguiente: «Las divisiones políticas, en particular en el Consejo de Seguridad, están exacerbando la tendencia a alejarse de la acción decisiva con fines de prevención o respuesta. En algunos contextos en que se cometen crímenes atroces o existe el riesgo de que se cometan, las grandes potencias mundiales apoyan a las facciones enfrentadas y anteponen tales lealtades a sus responsabilidades en materia de protección. Los fundadores de las Naciones Unidas reconocieron la importancia de aprovechar el poder de los principales estados en aras de un sistema efectivo de seguridad colectiva, pero también esperaban que los miembros del Consejo de Seguridad hicieran un uso responsable de su poder en beneficio de la mayor seguridad de todos. Sin embargo, hoy es frecuente que las deliberaciones del Consejo de Seguridad no consigan generar soluciones comunes y, en ocasiones, acentúen la discordia entre Estados miembros. El Consejo de Seguridad podrá “seguir ocupándose” de una cuestión, pero ello servirá de poco a las poblaciones que sufren si no se adoptan medidas concretas que permitan seguir avanzando». Lástima que no lo hubiera dicho antes, y repetidamente.³⁰

En el sexenio analizado en este estudio, el Consejo de Seguridad aprobó resoluciones referentes a algo más de un tercio de los conflic-

tos armados existentes (34 % de media; 30 % en 2010, 35 % en 2011, 27 % en 2012, 36 % en 2013, 46 % en 2014 y 30 % en 2015), lo que indica que dos terceras partes de estos conflictos no merecieron ni siquiera esa atención, muy probablemente porque alguno de los cinco países permanentes con derecho a veto puso trabas para que se discutieran o aprobaran. En cualquier caso, el dato ya dice mucho de las limitaciones del organismo en lo referente a los conflictos armados. No ha de extrañar, por tanto, que, en lo que respecta a las crisis sociopolíticas aquí señaladas, solamente 19 de ellas, el 22,6 %, merecieron algún informe del secretario general de la ONU, que normalmente son previos a una resolución del Consejo, estando relacionados en su mayor parte, tanto los informes como las resoluciones, con operaciones de mantenimiento de la paz o misiones políticas del organismo.

En los últimos años, además, la actividad del Consejo de Seguridad ha quedado distorsionada por el peso abrumador de la lucha antiterrorista, sin duda necesaria, pero que no debería ser a costa de relegar a un segundo lugar el amplio abanico temático del mundo de la conflictividad. En la misma línea, también es cierto que el Consejo de Seguridad, tradicionalmente, ha tenido dificultades para salirse de la «agenda formal» y debatir temas nuevos o de urgencia, ni que sea mediante los mecanismos de debate informal que ya tiene establecidos, como las sesiones de *briefings*, y que han sido usados durante años, aunque no suficientemente,³¹ en parte por la incomodidad que generan entre algunos de sus países miembros, ya que en estas sesiones pueden participar tanto personas del sistema de Naciones Unidas (enviados y representantes especiales, responsables de agencias, etc.) como representantes de organizaciones externas.

Otro aspecto que hay que tener en cuenta es el nivel de libertad del que pueda gozar el secretario general, con relación al corsé que impone el Consejo de Seguridad. No obstante, hay una amplia gama de actividades que dependen exclusivamente de la voluntad del secretario general y de su equipo, especialmente de los altos funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos, y que no han de pasar por el filtro del Consejo de Seguridad. Existe, pues, un margen de maniobra en el campo de la prevención, que podría multiplicarse en función del carácter y la decisión de quien está al frente del organismo.

Número de informes del secretario general de Naciones Unidas, 2010-2015

África	América Latina	Asia	Europa	Oriente Medio					
Argelia	–	Bolivia	–	Bangladesh	–	Armenia-Azer.	–	Arabia Saudita	–
Burkina Faso	–	Ecuador	–	Birmania	1	Belarús	–	Bahréin	–
Burundi	8	El Salvador	–	Camboya	–	Bosnia	3	Egipto	–
Camerún	–	Haití	10	Corea Norte	–	Fed. Rusa	–	Irán	–
Côte d'Ivoire	16	Honduras	–	China	–	Georgia	–	Iraq (kurdos)	–
Chad	6	Guatemala	–	Filipinas	2	Kosovo	28	Líbano*	30
RD Congo	31	México	–	India	–	Ucrania	–	Yemen	1
Eritrea	1	Paraguay	–	Indonesia	–				
Eritrea-Etiopía	–	Perú	–	Kazajistán	–				
Etiopía	–	Venezuela	–	Kirguistán	–				
(Oromiya)	–		–	Nepal	3				
Guinea	–		–	Pakistán	–				
Guinea-Bissau	23		–	Sri Lanka	1				
Kenya	–		–	Tailandia	–				
Lesotho	–		–	Tayikistán	–				
Madagascar	–								
Malí	13								
Marruecos	–								
Mauritania	–								
Mozambique	–								
Níger	–								
Nigeria	–								
(Delta Níger)	–								
Sáhara O.	8								
Senegal	–								
Somalía	32								
Sudán	33								
Sudán-S. Sur	26								
Túnez	–								
Zimbabue	–								
TOTAL	197	TOTAL	10	TOTAL	7	TOTAL	31	TOTAL	31

* 19 se refieren a Líbano-Israel, y 11 a Líbano-Siria, todos ellos sobre operaciones de mantenimiento de la paz.

En el sexenio analizado, el secretario general redactó 276 informes sobre los países con crisis sociopolíticas aquí señaladas,³² con una muy especial atención al continente africano, que acumuló el

72 % de los informes, y que pone de manifiesto algo muy significativo, que es no tanto la prioridad africana, como el silencio respecto a las otras regiones del mundo, que también necesitarían su atención. Sudán, Somalia, RD Congo, Líbano y Sudán-Sudán del Sur, todas ellas zonas en las que también existen conflictos armados, son los países que motivaron más informes: el 55,6 % del total. Puede afirmarse, por tanto, que no existe una política, desde la Secretaría del organismo, de analizar y tomar medidas respecto de la inmensa mayoría de las crisis sociopolíticas, a menos que estén en países en los que existe un conflicto armado, y donde la ONU tenga algún rol. Uno de los cambios que necesitaría el Consejo de Seguridad es, pues, entender la prevención como algo que antecede a la «gestión de los conflictos violentos», para actuar de forma más diligente en las etapas previas a la escalada.

A pesar de ello, y de que no hay el más mínimo interés en llevar a cabo la tan prometida «reforma» de la organización, el mundo estaría mucho peor sin su existencia, por lo que no cabe otra alternativa que intentar mejorarla y dotarla de mecanismos eficaces, en este caso, para la prevención de la violencia y la gestión de las crisis. También debo señalar que hay una notable actividad diplomática que no es conocida por el gran público, y que la organización, especialmente desde el Departamento de Asuntos Políticos, despliega continuamente actividades reservadas y confidenciales, que permiten canalizar por el buen camino situaciones de gran complejidad y peligrosidad. El Consejo de Seguridad, además, solicita mensualmente al Departamento de Asuntos Políticos exposiciones para explorar la coyuntura internacional, aunque hasta el momento no ha sido un mecanismo eficaz. El secretario general también aprovecha los almuerzos mensuales informales con el Consejo de Seguridad para plantear muchos temas que no se han incluido en ningún programa oficial. Existe, pues, una agenda de actividades oculta a los medios de comunicación, absolutamente imprescindible, aunque sea limitada y tenga una barrera infranqueable, que es la de no molestar a los cinco países en cuestión.

Aunque más adelante señalaré la importancia que tiene la observación de los derechos humanos como indicador de crisis, he de mencionar que, en 2013, el secretario general de la ONU lanzó la

«Human Rights up Front initiative»,³³ pero no empezó a funcionar hasta septiembre de 2016, y por la que pretendía un «cambio cultural» a través de un mayor compromiso y eficacia de todo el sistema de Naciones Unidas, al incluir la situación de los derechos humanos como un indicador preventivo fundamental y prioritario. Si esta iniciativa se consolida, y dado que Naciones Unidas está presente por todo el mundo, sus oficinas podrían tener un importante rol en la recopilación de información al respecto.

En Naciones Unidas, el mandato para actuar sobre la prevención de conflictos se origina en el artículo 99 de la Carta, que establece que el secretario general podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que, en su opinión, pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, lo que, en primera instancia, invita al propio secretario general a que, directamente, o a través de personas de su equipo en el Departamento de Asuntos Políticos, ponga en marcha las gestiones preventivas que comúnmente llamamos «buenos oficios». En determinados contextos, el secretario general o el Consejo de Seguridad pueden nombrar enviados o representantes para un país o región, cuya labor comentaré más adelante, al analizar zonas geográficas, y que en algunos contextos ha sido eficaz.³⁴ Otro mecanismo es el que desempeñan las misiones políticas, que suelen ser mucho más pequeñas que las operaciones de mantenimiento de la paz, pero a las que se recurre cada vez con más frecuencia. Esas misiones, en colaboración con los gobiernos anfitriones o asociados y con otros agentes, suelen prestar asistencia a iniciativas nacionales para promover el diálogo, desarrollar capacidades, aliviar tensiones y prevenir la violencia. En algunos contextos, se necesita de la participación y el arroje de varios países, sean vecinos o no, en la figura denominada «países amigos» o «grupos de contacto», con resultados muy variables. Cuando surgen tensiones políticas en países donde las Naciones Unidas no tienen ni un enviado ni una misión, con frecuencia los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países concernidos, muchas veces de forma discreta, han de pasar a primera línea para facilitar la respuesta y ayudar a las entidades nacionales a hacer frente a los retos. Así, el Programa Conjunto sobre el Fomento de las Capacidades Nacionales para la Prevención de

Conflictos del PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos intenta reforzar las capacidades locales y los recursos de las oficinas de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas, con conocimientos especializados para examinar con eficacia la relación entre la paz y el desarrollo, prestar apoyo al establecimiento de una infraestructura nacional en pro de la paz, garantizar que en la programación se tienen en cuenta los conflictos y colaborar con las contrapartes nacionales en la determinación de los puntos de partida de las iniciativas de prevención y consolidación de la paz.

Aunque la prevención de conflictos ha sido objeto de análisis por parte de Naciones Unidas desde hace bastantes años, en este apartado me limitaré a comentar el enfoque que ha tenido este organismo en la presente década, con el propósito de ajustar su análisis al de la realidad del tipo de crisis presentadas en este período.³⁵ Antes, no obstante, no puedo dejar de mencionar, como ya he señalado anteriormente, que la «puesta de largo» (que no el inicio) de Naciones Unidas en esta materia, fue el 17 de junio de 1992, de conformidad con la declaración de la Presidencia aprobada en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, que tuvo lugar el 31 de enero de 1992, cuando el secretario general presentó al Consejo un informe titulado «Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz».³⁶ En respuesta a la invitación del Consejo, el informe contenía el análisis y las recomendaciones del secretario general respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente, dentro del marco de la Carta, la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, a lo que el secretario general añadió otro concepto muy afín: la consolidación de la paz después de los conflictos.

El primer informe general sobre prevención de conflictos en el período que nos atañe es del 26 de agosto de 2011 (S/2011/552), demasiado breve por la importancia que merece el tema (22 páginas), y centrado en la llamada «diplomacia de la prevención», que es solo una parte de la cuestión, y que, retomando la definición acuñada en 1992 por la misma organización, se refiere específicamente a las medidas diplomáticas que se toman en la etapa más temprana posible y se destinan «a evitar que surjan controversias entre dos o

más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que estos, si ocurren, se extiendan». Nada que objetar, menos en el primer propósito, el de «evitar las controversias», pues, además de ser imposible evitarlas, normalmente son necesarias, en cuanto ponen de manifiesto unas diferencias. Como he señalado en las primeras páginas, lo que nos interesa realmente es lo que la misma ONU señaló a continuación, esto es, que las controversias no se transformen en conflictos violentos. Sin desmerecer los méritos de la gestión de Naciones Unidas en algunos contextos, que los hay, creo que existe igualmente una excesiva complacencia ante contextos de fracaso, como el del Sáhara Occidental, aunque no haya que atribuir la culpa al representante o enviado de la ONU. En este sentido, la afirmación de que «en algunas situaciones, el mero hecho de que exista un proceso de ese tipo tiene un valor intrínseco que puede servir de válvula de escape para relajar la tensión, fomentar la confianza y asegurar que las partes sigan hablando entre sí», me parece inapropiada y una falta de sinceridad ante el colapso o la larga interrupción de una negociación, en la que a veces intervienen enviados especiales exprés, es decir, que dimiten o son dimitidos a los pocos meses, lo que confiere una pésima imagen del poco aguante o perseverancia que debería distinguir, precisamente, a las personas que aceptan un cometido de gran dificultad.³⁷

En el informe que estoy mencionando, que a pesar de su brevedad contiene mensajes importantes, se señalan varios nuevos desafíos que vale la pena destacar. Por un lado, la respuesta a cambios inconstitucionales de gobierno (golpes de Estado, principalmente), que obliga a actuar en materia de distribución del poder y cuestiones constitucionales y electorales, y por otro, la prevención de la violencia relacionada con las elecciones, que es uno de los principales motivos del surgimiento de la violencia, precisamente por la falta de tradición democrática en numerosos países, y por lo que, acertadamente, el informe menciona como «un enfoque de la política competitiva en que todos los beneficios van a parar al ganador», por lo que hay que alentar «a que se establezcan instituciones políticas para prevenir el monopolio del poder, impulsar los procesos electorales inclusivos, el establecimiento de órganos de gestión de las elecciones que gocen de una confianza amplia, medidas adecuadas para que

todos los votantes que reúnan las condiciones puedan ejercer su derecho de voto, la transparencia en todas las fases del proceso y un mecanismo de solución de controversias justo, rápido y accesible». Todo ese paquete de medidas es sumamente importante. Y el informe finaliza con «el viejo reto», el obstáculo de siempre, ya mencionado, que no es más que la voluntad política. Dice el informe:

Si bien la diplomacia preventiva ha aumentado y evolucionado significativamente, no es una tarea fácil y sencilla, y su éxito no está garantizado. Sigue enfrentándose a grandes obstáculos y probabilidades escasas y con frecuencia el éxito depende de factores múltiples. Uno de los principales es la voluntad de las partes. Si las partes no quieren la paz o no están dispuestas a hacer concesiones, es extraordinariamente difícil, sobre todo para entidades ajenas, convencerlas de lo contrario. En este sentido, el vínculo entre la diplomacia preventiva y la capacidad de ofrecer incentivos y desincentivos puede ser esencial para convencer a los principales agentes, respetando debidamente su soberanía, de que es beneficioso elegir el diálogo en lugar de la violencia y, de ser necesario, aceptar asistencia externa con tal fin.

Respecto a la mejora de las capacidades de «alerta temprana», el informe señala muy acertadamente cuatro aspectos esenciales: comprender los motivos y los cálculos que hacen los actores violentos, tener una política de proximidad y disponer de una buena red informativa, en la que participe la sociedad civil (los grupos de mujeres y de derechos humanos, de forma particular), los parlamentos, la comunidad empresarial, las instituciones académicas influyentes y los grupos de estudios sobre el terreno. En sus palabras, «es necesario que preveamos mejor esos “momentos críticos” en que las partes en un conflicto deciden usar o intensificar la violencia para alcanzar sus objetivos o se sienten obligadas a hacerlo. Cuanto mejor comprendamos los motivos y los cálculos de los principales agentes, mejor podremos adaptar la respuesta preventiva. Nuestro análisis de cualquier situación mejora con la proximidad, el conocimiento del lugar y los contactos regulares con agentes múltiples». También señala una cuestión que mencioné en la presentación, y es que el problema de hoy día ya no es la falta de información, sino de reacción (la «acción temprana»). «Por muy acertada que sea la alerta temprana, la verda-

dera prueba de su eficacia es que conduzca a una acción temprana. Con frecuencia, el éxito o el fracaso de una actividad vienen determinados por el tiempo transcurrido entre las primeras señales de aviso sobre un problema y las primeras medidas adoptadas para resolverlo. La secuencia “aviso-acción” es el reto que la comunidad internacional puede tener más dificultades para superar».

Otro aspecto, poco valorado, pero señalado igualmente en el informe, y muy importante, es la necesidad de ser flexibles en cuanto a la manera de actuar, yendo más allá del corsé del propio discurso teórico o de las limitaciones de la arquitectura institucional preventiva. De la misma manera que no se puede empezar una negociación sin haber concertado previamente las reglas del juego, la metodología y los tiempos, y que todo eso ha de poder variarse en función de las necesidades y novedades surgidas a lo largo de la negociación, hay que aceptar nuevos enfoques, adaptados a las circunstancias cambiantes y a la idiosincrasia de los actores, de manera que «toda intervención para prevenir, transformar, gestionar o resolver un conflicto ha de ser, por tanto, flexible y estar adaptada a las necesidades sobre el terreno y no a nuestras condiciones institucionales». Resumiendo, y a modo de lemas, «a nuevas tipologías de violencia, nuevas formas de abordarla» y «a violencias globales, soluciones globales», si este fuera el caso.

En todo caso, en el discurso de Naciones Unidas es recurrente, ya, insistir en las principales causas que subyacen en los conflictos y en las crisis, «poniendo de relieve la importancia de que se adopte un enfoque amplio para sostener la paz, en particular previniendo los conflictos y abordando sus causas profundas, fortaleciendo el estado de derecho en los planos internacional y nacional, y promoviendo el crecimiento económico sostenido y sostenible, la erradicación de la pobreza, el desarrollo social, el desarrollo sostenible, la reconciliación nacional y la unidad, por medios como el diálogo inclusivo y la mediación, el acceso a la justicia y la justicia de transición, la rendición de cuentas, la buena gobernanza, la democracia, las instituciones que rindan cuentas, la igualdad de género y el respeto y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales».³⁸

Cuatro años después de publicar el informe antes mencionado, el 25 de septiembre de 2015, el secretario general de Naciones Uni-

das publicó otro informe,³⁹ muy centrado en el rol de Naciones Unidas en la prevención de conflictos, y que causó cierto estupor por su autocomplacencia, exceso de optimismo y falta de rigurosidad ante el análisis de la realidad, especialmente cuando señala los casos de Afganistán e Iraq como buenos ejemplos de la prevención. En verdad, ningún organismo internacional o regional es capaz de alterar dinámicas muy antiguas a corto plazo. Van a necesitar más años y refuerzos para ser instrumentos efectivos. Y esta reflexión incumbe, igualmente, a los organismos que no dependen de Naciones Unidas, por supuesto. Y ante el elogio de las crecientes capacidades gubernamentales en temas de prevención, cabe señalar que son justamente las informaciones de los gobiernos las que son más sesgadas, interesadas y parciales, y que es en las organizaciones independientes no gubernamentales donde encontrarán más, mejor y más rápido toda la información que necesitan para tomar decisiones preventivas.

Un hecho curioso respecto a los 70 países que aquí se analizan con conflictos sociopolíticos, es que el 41 % de ellos, 51, son los que proporcionaban el 66,5 % de los efectivos militares y policiales de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, al finalizar 2015, con una aportación de 71.209 efectivos, sobre un total mundial de 107.088. Es más, un grupo de solo 13 países con crisis proporciona 60.000 efectivos, el 56 % del total. De los 14 países del mundo que abastecen a Naciones Unidas con más de 2.300 «casos azules» cada uno, 12 son países con crisis. En otras palabras, los «casos azules» se abastecen de militares de países con crisis sociopolíticas severas, especialmente de cuatro países de Asia Meridional, la mayoría de ellos con notables problemas en cuanto a su militarización y el control político que ejercen los militares y, con la excepción del Nepal (por los menores-soldado), sin que hayan merecido la atención del secretario general a través de sus informes al Consejo de Seguridad. No ha de extrañar, por tanto, que los «casos azules» sean continuamente motivo de polémica.

Principales efectivos aportados para las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, diciembre 2015

Bangladesh	8.496	Ghana	3.198
Etiopía	8.296	China	3.045
India	7.798	Nigeria	2.954
Pakistán	7.643	Burkina Faso	2.906
Ruanda	6.077	Indonesia	2.854
Nepal	5.344	Egipto	2.809
Senegal	3.475	Marruecos	2.308

En negrita, los países con crisis sociopolíticas.

Finalizo este apartado planteando un tema muy debatido en los últimos diez años, relativo a la denominada «responsabilidad de proteger»,⁴⁰ que nació con buenas intenciones y ha sido objeto de numerosas manipulaciones para justificar intervenciones militares, pero que no por ello hay que eliminar por las buenas. En un informe que ya he mencionado del secretario general de la ONU,⁴¹ de julio de 2016, creo que, en términos generales, este es honesto y valiente en señalar las contradicciones y deficiencias que tiene el mundo sobre esta responsabilidad, a través de sus instituciones y gobiernos, para proteger a las poblaciones en peligro, señalando las oportunidades que ofrece el actuar preventivamente sobre las raíces de las crisis y potenciando las capacidades de alerta que tiene la sociedad civil y los organismos no gubernamentales. En este caso, el informe no es tan autocomplaciente como otros que he mencionado, por lo que puede servir de base para una reflexión colectiva sobre el tema de fondo, más allá del término «responsabilidad de proteger», que para mí se deriva de la «responsabilidad de conocer». Y en la medida en que estemos informados, cosa que hoy día es posible, podemos interpellarnos sobre lo que hacemos o dejamos de hacer. Si en este libro pongo mucha atención a la «arquitectura» de la prevención y la gestión de crisis, no es precisamente para otorgarles toda la responsabilidad en la recopilación de información, su análisis y toma de decisiones correspondiente, ya que de momento estos organismos no son muy eficientes, sino justamente para que se abran nuevos espacios de acción, con más contenido político, más capacidad crítica y con más creatividad en la formulación de respuestas efectivas, revulsivas y

transformadoras. La cultura infantil de la queja permanente, tan apreciada en las sociedades consumistas, no va a ser de mucha utilidad para asumir nuestras responsabilidades en un mundo globalizado, que necesita de nuevas respuestas y de nuevos actores y actoras que puedan comprender esa complejidad para acertar en las estrategias que ayuden al cambio profundo de los parámetros sobre los que se sustenta la indignidad.

La arquitectura de la prevención

Dividiré este apartado en tres grandes secciones: 1) los organismos internacionales; 2) los organismos regionales y 3) las organizaciones no gubernamentales. Antes, sin embargo, debo hacer una precisión sobre los mecanismos de «alerta inmediata» (*Early Warning*) que tienen algunas organizaciones.

A diferencia de la meteorología, por ejemplo, que merced a los satélites y los radares es posible saber con mucha certeza el tiempo que hará mañana y en los próximos días, y avisar incluso de la llegada de un huracán, en los temas sociales y políticos, tenemos unos límites enormes en cuanto a la predicción de los acontecimientos. Incluso las encuestas electorales o sobre los referéndums fallan estrepitosamente en muchas ocasiones. Aunque se conozca que exista una tensión latente o una situación que incluso ya sea considerada como explosiva o insostenible, no sabemos nunca ni el cómo ni el cuándo de la implosión. Solo podemos avisar, «alertar», de que algo va mal, y en este sentido comentaré algunos indicadores, como los desplazamientos forzados de personas, el aumento de las protestas masivas, el incremento de las desapariciones o las limitaciones a las libertades fundamentales, entre otros ejemplos. Evidentemente, las alertas de este tipo son sumamente importantes, puesto que constituyen una oportunidad para que se actúe sobre dichas situaciones. Pero lo cierto es que, en demasiadas ocasiones, existe una suerte de «cronificación del riesgo», esto es, la perduración en el tiempo de una situación de franca degradación en lo político, lo social o lo económico, sin que acertemos a saber cuál es su límite, el umbral de la implosión. Es más, quedamos sorprendidos por la existencia de «de-

tonantes» inesperados, que contienen una enorme capacidad de arrastre y de cambio. Baste recordar, como ejemplo emblemático, lo que ocurrió en Túnez a finales de 2010, cuando el suicidio de un joven, por humillación y desesperación, provocó la ira y terminó con la paciencia de centenares de miles de ciudadanos, hartos de una dictadura y de vivir sin libertades y sin los mínimos vitales, provocando nada menos que revueltas en otros países árabes. Hay muchos ejemplos de este tipo, incluso en el ámbito de la geopolítica (recuérdese la caída del muro de Berlín), lo que nos obliga a ser modestos en cuanto a las expectativas que puedan ofrecer los centros de alerta, que, repito, y a pesar de lo dicho, son imprescindibles, aunque lo vuelvo a repetir, también insuficientes en su capacidad de predicción.

Esta consideración nos lleva a una reflexión muy profunda sobre las dinámicas políticas y sociales, muy estudiadas —y los procesos de cambio necesarios e imprescindibles—, pero sobre las que todavía no sabemos a ciencia cierta cómo pueden ser conducidas, estratégicamente, para que sean los motores de cambios profundos, a ser posible sin violencia física, pero sí con confrontación, de los contextos que aquí analizamos y definimos como «crisis», al acumular factores harto rechazables, que llevan en su seno una enorme dosis de maldad y de desprecio o ignorancia hacia poblaciones vulnerables.⁴² Honestamente, advierto que en este estudio no se encontrará la respuesta, pues supera la capacidad de quien escribe.

Organismos internacionales

El llamado **sistema de Naciones Unidas**, formado por la Secretaría General, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Corte Penal Internacional, la Corte Internacional de Justicia y el Consejo de Administración Fiduciaria,⁴³ es, sin duda, el principal mecanismo existente para la prevención de la violencia en los conflictos, aunque no en su totalidad, sino a través de algunos de sus órganos. Como he comentado, y por imperativo de la propia Carta Fundacional de la ONU, esta debería dar ejemplo y disponer de los medios necesarios para desarrollar esa tarea. La rea-

lidad, sin embargo, es menos optimista, desde el momento en que Naciones Unidas está formada por los Estados miembros, y representada por sus gobiernos respectivos, con notables limitaciones en cuanto a su disposición a tomarse con seriedad y responsabilidad las tareas preventivas y de gestión de las crisis.

Descartado el Consejo de Seguridad, por la capacidad de veto de cinco de sus integrantes, más interesados en defender sus propios intereses que los de las sociedades en riesgo, así como la Asamblea General, por no tener capacidad de decisión y por su absurdo mecanismo de voto (un país, un voto, con lo que Andorra, con 80.000 habitantes, tiene el mismo peso que la India, con más de 1.200 millones), me limitaré a comentar los instrumentos más aptos, aunque tengan notables deficiencias, para las tareas de la prevención y la gestión de crisis. Antes, no obstante, quiero significar que, en el sexenio 2010-2015, el secretario general de la ONU hizo 610 informes⁴⁴ para el Consejo de Seguridad, relativos a contextos de posconflicto, conflictos armados, temas genéricos y crisis sociopolíticas.

Como he mencionado anteriormente, el **Departamento de Asuntos Políticos (DPA)**⁴⁵ de Naciones Unidas es el principal instrumento de mediación, gestión y prevención de conflictos de la organización. No menciono al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, puesto que se refiere a actuaciones de contextos con conflicto armado, pasado o presente. A mediados de 2016, el DPA tenía 74 representantes especiales y personales, enviados y asesores del secretario general en países o regiones,⁴⁶ con una gran atención sobre el continente africano.

Al respecto, quiero señalar, dado que en algunos países han tenido un papel crucial, o, al menos, importante, el rol desempeñado por algunos de estos enviados o representantes especiales del secretario general de la ONU, a lo largo de estos años. Han tenido presencia en más de la mitad de los países con crisis sociopolíticas (53,6 % de los casos), y en todas las regiones donde se han enviado estas personas, presentan igualmente varias crisis. Es, pues, un dato significativo y positivo, en comparación con otros indicadores señalados en este estudio.

Enviados y representantes del secretario general, 2010-2015⁴⁷
(entre paréntesis, el año de los nombramientos)

África (19)	América (2)	Europa (4)	Asia (4)	Oriente Medio (5)
<i>África</i> (2012)	Guyana-	Belgrado	<i>Asia Central</i>	<i>Oriente Medio</i>
<i>África Central</i> (2014)	Venezuela	(2015)	(2015)	(2015)
<i>África Occidental</i>	(2010)	Chipre (2010)	Afganistán (2010)	Iraq (2011) (2013)
(2014)	Haití (2010)	(2014)	(2011) (2014)	(2014) (2015)
Región Grandes Lagos	(2011)	Georgia (2010)	India-Pakistán	Kuwait (2012)
(2014)	(2013)	Kosovo (2011)	(2014)	Líbano (2014)
<i>Unión Africana</i> (2013)		(2015)	Timor-Leste	Siria (2014) 2015)
Burundi (2010) (2012)			(2013)	Yemen (2015)
Chad (2010)				
Côte d'Ivoire (2011)				
(2013)				
Guinea-Bissau (2013)				
(2014)				
Liberia (2012) (2015)				
Libia (2011) (2012)				
(2014) (2015)				
Malí (2013) (2014)				
(2015)				
R. Centroafricana				
(2010) (2011) (2013)				
(2014) (2015)				
RD Congo (2010)				
(2013) (2015)				
Sáhara Occidental				
(2012) (2014)				
Sierra Leone (2012)				
Somalia (2010) (2013)				
(2015)				
Sudán (2010)				
Sudán-Darfur (2012)				
(2015)				
Sudán del Sur (2011)				
(2014)				

FUENTE: búsqueda avanzada de nombramientos en <www.un.org/press/en>.

En negrita, los países o regiones con crisis sociopolíticas, con independencia de que también sufran un conflicto armado.

El DPA está dividido en las siguientes divisiones: África I y II, América, Asia y el Pacífico, Europa, Medio Oriente y Asia Occidental, Asistencia Electoral, Derechos de los Palestinos, Políticas y Me-

diación, Asuntos del Consejo de Seguridad y Dependencia de Descolonización.

Es interesante señalar la existencia de la **División de Asistencia Electoral**,⁴⁸ dado que la celebración de elecciones es justamente uno de los motivos más frecuentes de violencia, como se verá en el análisis por regiones. Desde 1991, esta división ha prestado asistencia a más de un centenar de países, sea con observadores o con misiones para preparar los comicios con garantías de transparencia. Ya he señalado en páginas anteriores el conjunto de actividades realizadas por el DPA al referirme a «la mirada de Naciones Unidas sobre la prevención». También quiero resaltar el rol desempeñado por las **Misiones Políticas**, 26 a mediados de 2016,⁴⁹ que se comentarán en cada apartado regional. No me entretengo, en cambio, en explicar la existencia del Grupo de Amigos de la Mediación,⁵⁰ creado en 2010, codirigido por Finlandia y Turquía, y formado por 44 estados y 7 organismos, porque un simple vistazo a su composición muestra, desde mi punto de vista, que se trata más bien de una artimaña diplomática para que algunos gobiernos aparenten hacer algo, cuando, o no hacen nada, o hacen todo lo contrario con relación a sus propios conflictos.⁵¹

Continuando con el Sistema de Naciones Unidas, para nuestro propósito es de destacar la labor del **Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)**,⁵² que, a pesar de ser un instrumento asistencial y de emergencia para las personas refugiadas y desplazadas, tiene una enorme capacidad preventiva, como se comentará más adelante, al poder detectar los primeros movimientos de personas, ya sea por desastres naturales o por la existencia de conflictos armados, pero también por contextos de tensión elevada, por lo que utilizaré sus datos con profusión. Baste señalar, por ejemplo, que, en 2016, emitió 307 noticias (*news*) en su página web.⁵³ ACNUR fue establecida el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La agencia tiene el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para la protección de los refugiados en el ámbito mundial. Su objetivo principal es salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados, garantizar que todos puedan ejercer el derecho a solicitar asilo en otro Estado y a disfrutar de él, identificar soluciones duraderas para los refugiados,

tales como la repatriación voluntaria en condiciones dignas y seguras, la integración en la sociedad de acogida o el reasentamiento en un tercer país. El ACNUR también tiene el mandato de ayudar a las personas apátridas en todo el mundo. Hoy en día, cuenta con un equipo de unas 9.700 personas, en 126 países.

El **Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)**⁵⁴ es el principal instrumento de la organización para prevenir y denunciar las violaciones de los derechos humanos. Forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y su sede principal está establecida en Ginebra. Las prioridades, los logros previstos y las estrategias de la Oficina se establecen en el Plan de Gestión del ACNUDH 2014-2017.⁵⁵ Las prioridades temáticas del ACNUDH son fortalecer los mecanismos internacionales de derechos humanos; fomentar la igualdad y luchar contra la discriminación; combatir la impunidad y reforzar la rendición de cuentas y el Estado de derecho; incorporar los derechos humanos a los planes de desarrollo y a la esfera económica; ampliar el ámbito democrático; y crear dispositivos de alerta temprana y protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto, violencia e inseguridad.

Su ámbito de actuación, sin embargo, es tan extenso (de las personas discapacitadas a la educación, vivienda, albinismo, alimentos o salud, por mencionar algunos de los 65 temas que abarca este organismo en cuanto a derechos),⁵⁶ que no resulta fácil seleccionar los aspectos más directamente vinculados con las crisis sociopolíticas aquí analizados. Pero no hay duda de que el respeto hacia esos numerosos temas es la base para que una sociedad sea justa y democrática. Especial relevancia tiene sus relatores/as o expertos/as independientes sobre temas específicos⁵⁷ y las oficinas que tiene diseminadas en varios países (13 oficinas nacionales⁵⁸ y 13 oficinas o centros regionales). Difunde varios comunicados de prensa cada día,⁵⁹ pero con la ventaja de que puede seleccionarse una búsqueda por países y temas. También dispone de varias bases de datos,⁶⁰ de las que destacaría tres, para nuestros efectos: 1) Índice Universal de Derechos Humanos,⁶¹ que da acceso a información y recomendaciones en materia de derechos humanos sobre cada país, emanadas de los mecanismos internacionales de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas: los órganos de tratados, los Procedimientos Espe-

ciales y el Examen Periódico Universal (EPU); 2) Examen Periódico Universal,⁶² que da acceso a información y documentos relativos a los estados que han participado en el examen periódico de derechos humanos. Contiene documentos presentados por los propios países, los organismos de las Naciones Unidas y los interesados externos, y 3) Base de datos de los Procedimientos Especiales,⁶³ que facilita el examen de documentos e información relativos a los mandatos y las visitas a los países de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos, un órgano enormemente desacreditado, que comentaré seguidamente.

Además de la Oficina Ejecutiva del Alto Comisionado y de diversas unidades que dependen del Alto Comisionado Adjunto, el ACNUDH consta de cuatro divisiones principales:

- La División de Investigación y Derecho al Desarrollo (RRDD por sus siglas en inglés) tiene a su cargo la investigación temática y la elaboración de políticas, la integración de la perspectiva de derechos humanos en todos los ámbitos de trabajo del sistema de las Naciones Unidas, la elaboración de herramientas y carpetas didácticas y el suministro de competencias a diversos interesados en una amplia gama de temas relativos a los derechos humanos.
- La División de Tratados de Derechos Humanos (HRTD) se encarga de apoyar la labor de los diez órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, que cuentan con un mandato para supervisar la aplicación en el ámbito nacional de los tratados internacionales en la materia.
- La División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica (FOTCD) apoya la labor del personal encargado de los derechos humanos sobre el terreno y coordina la colaboración del ACNUDH con los países en materia de derechos humanos.
- La División del Consejo de Derechos Humanos y los Procedimientos Especiales (HRCSPD) ofrece apoyo sustantivo y de organización al Consejo de Derechos Humanos, a su mecanismo de Examen Periódico Universal (UPR), a los procedimientos especiales y a otros órganos subsidiarios.

La Oficina del Alto Comisionado elabora informes sobre países e informa sobre las visitas que hacen sus **relatores/as**⁶⁴ sobre derechos humanos.⁶⁵ En 2016, existían relatorías especiales para los siguientes catorce países: **Belarús, Camboya**, República Centroafricana, **Côte d'Ivoire, Corea del Norte, Eritrea, Haití, Irán, Malí, Birmania/Myanmar**, Palestina, **Somalía**, Siria y **Sudán**. Once de ellos (los que están en negrita) son motivo de análisis en este estudio.

El **Consejo de Derechos Humanos**⁶⁶ sustituyó a la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en marzo de 2006, con el objetivo principal de considerar las situaciones de violaciones de los derechos humanos y hacer recomendaciones al respecto. El Consejo está integrado por 47 Estados miembros, que son elegidos por la mayoría de los miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de votación directa y secreta, y con cuotas regionales. En teoría, la Asamblea General debería tener en cuenta la contribución de los estados candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos, así como las promesas y compromisos en este sentido voluntarias, lo cual no se cumple y constituye una auténtica burla al sentido común. Es un organismo sujeto a la manipulación de muchos de sus Estados miembros, auténticos vulneradores de los derechos humanos. Entre los miembros de 2017, y de una amplia selección para que las personas lectoras escojan sus preferencias, figuran los siguientes países: Arabia Saudita, Burundi, China, Cuba, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Iraq, Nigeria, Qatar y Venezuela.

Entre los organismos del sistema de Naciones Unidas que trabajan en la prevención de la violencia, destaca igualmente el **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**,⁶⁷ desde varias de sus actividades, y a pesar de que, si tienen éxito, resultan poco visibles. Tiene unos 8.000 funcionarios y un presupuesto de unos 5.000 millones de dólares. EL PNUD tiene la ventaja de estar desplegado en numerosos países (177) y es un organismo que afortunadamente goza de cierta libertad en su actuación, lo que le permite tomar iniciativas bien interesantes. Dos de sus tres grandes áreas están vinculadas con la prevención. En primer lugar, a través de la «Crisis Prevention & Recovery», creado en el año 2001, con 152 proyectos

activos en septiembre de 2016, que a pesar de que sus focos centrales son la reducción de riesgos ante desastres, el cambio climático, la recuperación resiliente, la energía sostenible, la igualdad de género y el impacto del desarrollo, suele actuar de forma holística, bastante global, que le permite incidir sobre algunas de las raíces que provocan las crisis sociopolíticas. Sus informes nacionales sobre «desarrollo humano» en algunos países han sido de gran ayuda para detectar problemas de fondo y sugerir estrategias de cambio, que es justamente lo que debe hacer la actividad preventiva.⁶⁸ El segundo programa es el dedicado a promover la gobernabilidad democrática inclusiva, con cuatro ejes de trabajo, decisivos para nuestro objetivo: la prevención de conflictos, las instituciones responsables, los procesos políticos inclusivos y el estado de derecho, justicia y libertad. Hay muy pocos organismos internacionales que hayan definido con tanta claridad los temas de fondo que provocan crisis sociopolíticas, de ahí el mérito de esta organización. El PNUD colabora con las instituciones de gobernanza en los países, aportando reformas constitucionales, organizando elecciones fiables,⁶⁹ fortaleciendo los parlamentos y analizando las opciones de políticas e institucionales para la paz, reducción de riesgos y desarrollo a través de la reconciliación, empoderamiento e inclusión. Asimismo, trabaja afianzando los logros obtenidos a nivel político y diplomático, realizando análisis estratégicos y respaldando las políticas y programas del sistema más amplio de las Naciones Unidas y de sus socios gubernamentales. La participación del PNUD en la prevención de conflictos y en la consolidación de la paz se centra en las siguientes tres importantes áreas temáticas: a) Capacidad de prevención y gestión de conflictos. El PNUD respalda la implementación de marcos regulatorios y mecanismos institucionales que ayuden a los distintos actores a prevenir futuros conflictos, administrar tensiones actuales y establecer acuerdos políticos. Su estrategia de prevención de conflictos se basa en el desarrollo de capacidades de liderazgo que comprometen la sociedad civil y comunidades marginales, incluidas las mujeres, reducir la violencia y elaborar agendas compartidas a través de enfoques participativos. b) Facilitación, diálogo y creación de consenso. Respalda al gobierno y actores clave en la implementación de mecanismos y estructuras inclusivas y participativas, con el fin de elaborar agendas

compartidas, fomentar el diálogo y crear consenso, acompañando y respaldando a los mediadores locales y nacionales en torno a asuntos sustanciales de gobernanza y consolidación de la paz. c) Análisis y evaluación de conflictos. El PNUD apoya la incorporación de la prevención de conflictos en el desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas a través del análisis y evaluación de conflictos. Asimismo, respalda el desarrollo de sistemas que permiten un control periódico de los desencadenantes de conflictos y tendencias que ayuden a encontrar rápidamente las soluciones apropiadas.

Aunque solo haya sido de utilidad en uno de los conflictos aquí señalados (el de Tailandia-Camboya), debemos mencionar la existencia de la **Corte Internacional de Justicia (CIJ)**,⁷⁰ que es el principal órgano judicial de las Naciones Unidas. Fue establecida en 1945, en La Haya (Países Bajos), y está encargada de decidir las controversias jurídicas entre estados. También emite opiniones consultivas sobre cuestiones que pueden someterle órganos o instituciones especializadas de la ONU. Sus quince magistrados, elegidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, cumplen mandatos de nueve años. La Corte desempeña una doble misión: el arreglo de las controversias de orden jurídico entre los estados que le sean sometidas por estos (procedimiento contencioso) y la emisión de dictámenes consultivos sobre cuestiones jurídicas que le sometan los órganos u organismos de las Naciones Unidas (procedimiento consultivo). En el período 2010-2015, atendió catorce casos.

La **Corte Permanente de Arbitraje (CPA)**,⁷¹ creada nada menos que en 1899, y en la que participan 121 estados, provee apoyo administrativo en arbitrajes internacionales que involucren a varias combinaciones de estados, entidades controladas por estados, organizaciones internacionales y partes privadas. La CIJ, en cambio, solo atiende asuntos presentados por los estados. También provee apoyo a otras formas de solución pacífica de controversias internacionales, incluidas la mediación, la conciliación y otras formas de solución alternativa de controversias. La CPA, además, se encuentra disponible para proporcionar apoyo administrativo a comisiones de investigación para la determinación de hechos que involucren a varias combinaciones de estados, entidades estatales, organizaciones internacionales y actores privados.

En un marco bastante diferente, puesto que se trata de un organismo económico y ya no pertenece al sistema de Naciones Unidas, la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)** también ha prestado atención a la prevención de conflictos y a la consolidación de la paz, incluidos proyectos para evaluar los resultados de los esfuerzos en construcción de paz, dentro de la ayuda al desarrollo, y a través del DAC Network on Conflict and Fragility (INCAF).⁷² En 2012, publicó un informe titulado «Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility. Improving Learning for Results».⁷³ Ha prestado una atención especial hacia los estados frágiles, a la reducción de la violencia en los conflictos y a la creación de resiliencia en los países afectados.⁷⁴

Los organismos regionales

En esta sección, se comentará el rol desempeñado por los principales organismos regionales, en cada apartado continental, que a su vez está dividido por zonas o regiones. A título de síntesis, y con independencia del papel que hayan podido tener, me limito aquí a enumerar esas organizaciones:

África (16 organismos)

- Grupo de Trabajo Especial sobre la Prevención y la Solución de Conflictos en África (ONU)
- Oficina de Naciones Unidas en la Unión Africana (UNOAU)
- Unión Africana (UA)
- Iniciativa de la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (ICGRL)
- Comunidad de estados del Sahel-Sáhara (CEN-SAD)

África Central

- Comunidad Económica de estados de África Central (ECCAC-CEEAL)
- Oficina Regional de Naciones Unidas para África Central (UNOCA)

África Occidental

- Comunidad Económica de los estados de África Occidental (ECOWAS)
- Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA)

África Austral (o Meridional)

- Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)

África Oriental

- Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental (IGAD)
- Comunidad de África Oriental (EAC)
- Oficina de Naciones Unidas en Burundi (BNUB)
- Misión de Observación Electoral de Naciones Unidas en Burundi (MENUB)
- Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Somalia (UNSOM)

Magreb

- Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO)

América Latina (3 organismos)

- Organización de estados Americanos (OEA)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Asia (7 organismos)

Asia Meridional

- Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC)

Asia Oriental

- Code for Unplanned Encounters at Sea (CUES)

Sureste Asiático

- Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN)

Asia Central

- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)
- Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central (URCCA)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ROCA)
- Organización de Cooperación de Shanghái (OCS)

Europa (3 organismos)

- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)
- Unión Europea (UE)
- Consejo de Europa

Oriente Medio (2 organismos)⁷⁵

- Organización para la Cooperación Islámica (OCI-OIC)
- Liga Árabe de Estados (LAS)

*Las organizaciones no gubernamentales*⁷⁶

Aunque en el mundo existen numerosas organizaciones y redes de alerta temprana, solo unas pocas atienden a las crisis sociopolíticas y tienen una dimensión que abarque a gran parte del planeta. Además de mencionar algunas de ellas, que entiendo son significativas, en los apartados de subregiones de cada continente, mencionaré también a algunas organizaciones de alcance regional.⁷⁷

El centro que actualmente tiene mayor capacidad de incidencia es, sin duda, el **International Crisis Group (ICG)**,⁷⁸ una organización con sede en Bruselas, creada en 1995, como reacción a los dramáticos conflictos de Somalia, Bosnia y Ruanda, y que actualmente cuenta con 110 investigadores/as desplegados en 70 países. Produce numerosos informes sobre contextos de crisis, incluidas las sociopolíticas,

desde una perspectiva preventiva, y a partir de los análisis que realiza su personal sobre el terreno. Cada informe va acompañado de recomendaciones, que son muy escuchadas en los centros de decisión política de gobiernos y organismos internacionales, por lo que su nivel de influencia es muy elevado. Publica un informe mensual, «Crisis Watch»,⁷⁹ que permite estar muy al día de todos los contextos conflictivos, y que incluye un apartado denominado «Conflict Risk Alert», que es un estadio superior al que califica de «situaciones en deterioro». Su base de datos sobre países es muy extensa y permite hacer búsquedas acumulativas desde 2003.⁸⁰ En cuanto a temáticas globales una de las seis es la referida a prevención de conflictos.⁸¹ El ICG se financia mediante donaciones de gobiernos, fundaciones y empresas privadas. Puede consultarse su Marco Estratégico para el período 2016-2018.⁸² La organización ha sido criticada a menudo por su abierta posición a favor de las «intervenciones humanitarias»⁸³ y porque, a medida que han transcurrido los años, la composición de su Consejo (*trustees*) se ha ido configurando por numerosos exministros de una gran cantidad de países y personas muy vinculadas con la OTAN y con empresas financieras, de comunicaciones, energéticas y de otro tipo, lo que quizá podría condicionar su total independencia.⁸⁴ En su carta de presentación, se define como una organización fundada en «un momento del triunfo transatlántico», toda una declaración de principios, lo que explica que su sede esté en Bruselas, pero que también mantenga oficinas en Washington y Nueva York. En el período 2010-2015, realizó 328 informes (*reports*), además de documentos más breves, sobre 53 de los casos aquí analizados (62 %). Es significativo que en primer lugar figure Venezuela (27 informes), seguida de Indonesia (22), Pakistán (17) y Birmania/Myanmar (17). También llama la atención el silencio sobre algunos contextos críticos, como la mayor parte de los países que forman parte del Consejo de Cooperación de los estados Árabes del Golfo, entre otros.

Si observamos las veces que ICG ha calificado como «alerta de riesgo de conflicto» en el período 2010-2015, en sus informes mensuales del «Crisis Watch», nos encontraremos con 111 alertas sobre 17 países (8 alertas en 2010, 19 en 2011, 18 en 2012, 16 en 2013, 28 en 2014 y 22 en 2015),⁸⁵ aunque solamente 33 (el 29,75 %) se refirieron a contextos de tensión que no correspondían a conflictos arma-

Número de informes de International Crisis Group, 2010-2015
(solo «Reports»)

África	América Latina	Asia	Europa	Oriente Medio					
Argelia	1	Bolivia –	Bangladesh	3	Armenia-Azer.	4	Arabia Saudita –		
Burkina Faso	3	Ecuador –	Birmania	17	Belarús	–	Bahréin	2	
Burundi	8	El Salvador –	Camboya	1	Bosnia	8	Egipto	3	
Camerún	4	Haití	9	Corea Norte	5	Fed. Rusa	5	Irán	10
Côte d'Ivoire	7	Honduras	1	China	4	Georgia	3	Iraq (kurdos)	3
Chad	4	Guatemala	8	Filipinas	7	Kosovo	6	Líbano	8
RD Congo	10	México	4	India	–	Ucrania	3	Yemen	7
Eritrea	3	Paraguay	–	Indonesia	22				
Eritrea- Etiopía	–	Perú	–	Kazajstán	3				
Etiopía (Oromiya)	2	Venezuela	27	Kirguistán	6				
Guinea	4			Nepal	2				
Guinea- Bissau	4			Pakistán	17				
Kenya	7			Sri Lanka	11				
Lesotho	–			Tailandia	7				
Madagascar	3			Tayikistán	3				
Mali	7								
Marruecos	–								
Mauritania	–								
Mozambique	–								
Níger	1								
Nigeria (Delta Níger)	6 1								
Sáhara O.	–								
Senegal	–								
Somalia	7								
Sudán	9								
Sudán-S. Sur	4								
Túnez	6								
Zimbabue	7								
TOTAL	109	TOTAL	49	TOTAL	108	TOTAL	29	TOTAL	33

dos,⁸⁶ que son los tipos de conflictos sobre los que evaluaron su aumento de intensidad, por lo que quizá el término «alerta de riesgo de conflicto» no era el más adecuado, en la medida en que ya existía el conflicto armado. En este sentido, las crisis sociopolíticas han estado, en su mayoría, clasificadas en su apartado «situaciones en deterioro».⁸⁷

El **Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)**⁸⁸ es una inmensa red de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención de conflictos, con 15 nodos regionales, lo que le permite trabajar de forma descentralizada. Inició su andadura en 2003, con el nombre de European Centre for Conflict Prevention (ECCP), y en respuesta al informe de 2001 del secretario general de la ONU sobre la prevención de los conflictos armados. Aunque no es propiamente un centro de alerta temprana, y no ofrece la abundante información proporcionada por ICG, tiene la virtud de aglutinar a muchas entidades que pueden trabajar local y nacionalmente, para ir a las causas de fondo del tipo de crisis sociopolíticas que aquí analizamos. Tiene un secretariado formado por 16 personas, con base en La Haya (Países Bajos). Tiene grupos de trabajo sobre seguridad humana, género, y diálogo y mediación, que la organización define como su tema central.

La **European Peacebuilding Liaison Office (EPLO)**,⁸⁹ con sede en Bruselas, es una plataforma de organizaciones europeas, redes de ONG y grupos de reflexión, comprometidos con la consolidación de la paz y la prevención de conflictos violentos. EPLO cuenta con 34 organizaciones miembros de 13 países europeos. Desde su página web se puede acceder a las publicaciones de dichas organizaciones.

Insight on Conflict⁹⁰ es la publicación de **Peace Direct**, una importante red que agrupa a más de 1.400 organizaciones de todo el mundo, y actúa en la construcción de paz y la prevención de conflictos en África (Burkina Faso, Burundi, República Centro Africana, Chad, DR Congo, Guinea Bissau, Côte d'Ivoire, Kenya, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Túnez, Uganda y Zimbabue), Asia (Afganistán, Bangladesh, Cachemira, Kirguistán, Birmania/Myanmar, Nepal, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka y Tailandia), Oriente Medio (Iraq, Israel, Palestina, Jordania, Líbano y Yemen), América Latina (Colombia y

Haití) y Europa (Georgia, Irlanda del Norte, Ucrania y oeste de los Balcanes, incluido Kosovo). Su base de datos de organizaciones permite, pues, ver las actividades de múltiples entidades de la sociedad civil en 31 de las crisis aquí analizadas. Aunque la mayoría de ellas no están dedicadas a la prevención, he creído oportuno poner el enlace, para hacerse una idea aproximada de la base social de estos países.

Como fuente de noticias, y después de trabajar 19 años en Naciones Unidas, como Integrated Regional Information Networks, **IRIN**⁹¹ se independizó de la organización internacional a principios de 2015, para tener más autonomía y capacidad crítica, y se convirtió en una red con unos 200 corresponsales en 70 países. Tiene su sede en Ginebra. Aunque sus inicios están relacionados con las crisis humanitarias, en la actualidad cubre todo tipo de conflictos,⁹² con actualizaciones diarias. Su base de datos permite hacer búsquedas por países y temas.⁹³

Una iniciativa bastante sofisticada en el seguimiento de los conflictos es **ACLEDA (Armed Conflict Location & Event Data Project)**,⁹⁴ que cubre todo el continente africano y diez países asiáticos. Utiliza mapas muy detallados para señalar los puntos donde existen violencias políticas, revueltas y conflictos armados, que actualiza constantemente, y detalla los actores en presencia, las víctimas mortales y otro tipo de datos. Dado que analiza todo tipo de revueltas, incluidas las protestas no violentas, puede tener un carácter preventivo. Publica un boletín mensual con las tendencias conflictivas en África. Es un proyecto subvencionado por la Comisión Europea.

La organización británica **Saferworld**,⁹⁵ fundada en 1989, tiene una larga experiencia en los temas vinculados a la prevención de conflictos, e interviene en varios de los países aquí analizados (Armenia-Azerbaiyán, Rusia —Chechenia, Ingushetia y Osetia del Norte—, Kirguistán, Tayikistán, China, Kenya, Somalia —Somalilandia—, Sudán, Sudán del Sur, Bangladesh, Birmania/Myanmar, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Kosovo y Yemen). Su enfoque va en la línea de lo que propongo, en el sentido de centrarse en las raíces de los conflictos, y no solo en los síntomas de las crisis, y ejerce una interesante labor de lobby en el Reino Unido, para reforzar su compromiso en estos temas. Sus publicaciones son altamente recomendables. Tiene un pro-

grama conjunto con la también organización británica **Conciliation Resources**,⁹⁶ dedicada a la construcción de paz y a capacitar a las comunidades que viven en contextos de violencia, denominado «Capacities for Peace», centrado en desarrollar la capacidad de los actores locales como instrumentos de alerta temprana.

Dado que bastantes crisis están relacionadas con el tratamiento a las minorías, sean religiosas, étnicas o culturales, es interesante la larga labor que viene desarrollando la organización **Minority Rights Group International**,⁹⁷ fundada en 1969 y con sede en Londres. En 2007 publicó un informe sobre la prevención de conflictos en este ámbito.⁹⁸ Desde 2011, publica anualmente un mapa con las minorías en peligro, y un número muy considerable de informes y notas de prensa semanales.

Beyond Intractability,⁹⁹ de la Universidad de Colorado, Estados Unidos, ofrece información sobre la limitación de la violencia en los conflictos,¹⁰⁰ entre otros temas conectados a este asunto, además de análisis sobre las causas de los llamados «conflictos intratables» y las posibles formas de abordar este tipo de conflictos, con explicación de casos concretos.

El **Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)**,¹⁰¹ con sede en Ginebra, es la principal fuente de información y análisis sobre el desplazamiento interno en todo el mundo. El IDMC forma parte del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC), una organización humanitaria independiente y no gubernamental. Para este estudio, he utilizado sus datos y análisis,¹⁰² junto con los de ACNUR.

En el campo de los derechos humanos, y dado que es uno de los principales indicadores de la existencia de crisis sociopolíticas, destacan dos grandes organizaciones, Amnistía Internacional y Human Rights Watch, junto a la Comisión Internacional de Juristas y la Federación Internacional de los Derechos Humanos.

Amnistía Internacional (AI)¹⁰³ es, sin duda, la organización más conocida en el campo de la denuncia de las violaciones de los derechos humanos. Fundada en 1962 y con más de siete millones de socios, puede funcionar con total independencia y abordar la problemática de todos los países del mundo, pues no acepta subvenciones estatales. Funciona con una estructura muy descentralizada. Aunque es muy conocida y distinguida por adoptar casos individuales de lo

Número de informes de Amnistía Internacional, 2010-2015
(solo los *research*)

África	América Latina	Asia	Europa	Oriente Medio	
Argelia	3 Bolivia	20 Bangladesh	59 Armenia-Azer.	- Arabia S.	49
Burkina Faso	15 Ecuador	28 Birmania	69 Belarús	37 Bahréin	57
Burundi	7 El Salvador	6 Camboya	55 Bosnia	27 Egipto	34
Camerún	8 Haití	59 Corea Norte	19 Fed. Rusa	8 Irán	24
Côte d'Ivoire	30 Honduras	7 China	72 Georgia	23 Iraq (kurdos)	3
Chad	9 Guatemala	13 Filipinas	33 Kosovo	21 Líbano	10
RD Congo	12 México	17 India	202 Ucrania	50 Yemen	18
Eritrea	6 Paraguay	13 Indonesia	158		
Eritrea-Etiop.	- Perú	35 Kazajstán	16		
Etiopía (Oromiya)	10 Venezuela	72 Kirguistán	20		
	2	Nepal	40		
Guinea	17	Pakistán	100		
Guinea-Bissau	4	Sri Lanka	71		
Kenya	18	Tailandia	43		
Lesotho	3	Tayikistán	27		
Madagascar	2				
Mali	20				
Marruecos	9				
Mauritania	3				
Mozambique	10				
Níger	8				
Nigeria (Delta N.)	120				
	15				
Sáhara O.	4				
Senegal	20				
Somalia	12				
Sudán	23				
Sudán-S. Sur	2				
Túnez	14				
Zimbabue	11				
TOTAL	417 TOTAL	270 TOTAL	984 TOTAL	166 TOTAL	195

que denomina «presos de conciencia», lo que ha permitido salvar y liberar a miles de personas condenadas y presas por sus opiniones, abarca igualmente un amplio abanico de temas, desde la tortura, la pena de muerte y todo tipo de derechos, que son objeto de constantes campañas. A efectos de este estudio, he agrupado solamente los informes calificados como *research* (2.032 informes), dejando a un lado una inmensa cantidad de informes sobre casos individuales. En el período analizado, ha puesto una atención especial a los casos de la India (202 informes), Nigeria (120) y Pakistán (100).

Human Rights Watch (HRW)¹⁰⁴ es una organización no gubernamental de derechos humanos, creada en 1978, sin fines de lucro, compuesta por aproximadamente 400 personas de todo el mundo, y con sede en Estados Unidos. Su personal está formado por profesionales de los derechos humanos, incluidos expertos en el país, abogados, periodistas y académicos de diversos orígenes y nacionalidades. Cada año, Human Rights Watch publica más de 100 informes sobre las condiciones de derechos humanos en unos 90 países, con mucha repercusión. Si bien HRW realiza denuncias y análisis muy pertinentes, es igualmente selectiva, por lo que silencia algunos contextos y amplifica otros. Este criterio discriminatorio ha sido criticado varias veces, incluso por premios Nobel de la Paz.¹⁰⁵ Las críticas a HRW tienen que ver con su excesiva dependencia del mundo financiero y de fondos de inversión por parte de su equipo directivo, la defensa de los intereses de Estados Unidos, así como el peso del lobby judío de este país, también reflejado en el equipo directivo.¹⁰⁶ Sin descalificar globalmente el valor de sus informes, cabe preguntarse, no obstante, si una organización de derechos humanos tan importante puede tener un equipo directivo tan profundamente implicado en el mundo financiero, por mucha filantropía que pueda haber de por medio. En el período analizado, elaboró 278 informes sobre 51 de los países que aquí se analizan, en los que destaca China (16 informes), Kenya (14), Somalia (14), Yemen (13), India (12) y la Federación Rusa (11).

La **Comisión Internacional de Juristas (ICJ)**,¹⁰⁷ con sede en Ginebra, fue fundada en 1952, y está formada por 60 juristas de todos los países del mundo y con representantes de todas las profesiones jurídicas. Incluye a jueces, abogados, profesores de derecho, aseso-

Número de informes de Human Rights Group, 2010-2015 (solo *Reports*)

África	América Latina	Asia	Europa	Oriente Medio					
Argelia	–	Bolivia	–	Bangladesh	10	Armenia-Azer.	3	Arabia Saudita	6
Burkina Faso	–	Ecuador	1	Birmania	9	Belarús	1	Bahréin	8
Burundi	4	El Salvador	–	Camboya	1	Bosnia	2	Egipto	7
Camerún	2	Haití	3	Corea Norte	1	Fed. Rusa	11	Irán	6
Côte d'Ivoire	7	Honduras	3	China	16	Georgia	3	Iraq (kurdos)	1
Chad	–	Guatemala	–	Filipinas	7	Kosovo	1	Líbano	5
RD Congo	5	México	3	India	12	Ucrania	3	Yemen	13
Eritrea	5	Paraguay	–	Indonesia	10				
Eritrea-	–	Perú	1	Kazajstán	3				
Etiopía									
Etiopía (Oromiya)	7	Venezuela	2	Kirguistán	4				
Guinea	–			Nepal	7				
Guinea-Bissau	3			Pakistán	6				
Kenya	–			Sri Lanka	5				
Lesotho	14			Tailandia	8				
Madagascar	–			Tayikistán	1				
Mali	–								
Marruecos	2								
Mauritania	4								
Mozambique	–								
Níger	1								
Nigeria	–								
(Delta Níger)	5								
Sáhara O.	–								
Senegal	2								
Somalia	–								
Sudán	14								
Sudán-S. Sur	9								
Túnez	–								
Zimbabue	6								
TOTAL	7	TOTAL	13	TOTAL	99	TOTAL	24	TOTAL	46

res jurídicos, etc. Tiene 37 secciones nacionales y 45 organizaciones afiliadas en todo el mundo. Edita varias publicaciones y realiza informes sobre todos los países, sin excepción, incluido Estados Unidos. En su base de datos figuran 5.500 informes, localizables por temas y países. También realiza un importante trabajo de incidencia.

La **Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)**,¹⁰⁸ creada en 1992, agrupa a 184 organizaciones nacionales de derechos humanos de 112 países. Para la FIDH, la transformación de la sociedad corresponde fundamentalmente a los actores locales, por lo que su actividad tiene por objeto reforzar la capacidad de acción y la influencia de estos actores. Sus tres orientaciones estratégicas son la defensa de la libertad de acción de los defensores y defensoras de los derechos humanos, la defensa de la universalidad de los derechos y la lucha por la efectividad de los derechos. La sede principal de la FIDH está en París y cuenta con sedes regionales en Pretoria y Túnez, además de oficinas conjuntas (de la FIDH y sus organizaciones miembros) en Guinea, Côte d'Ivoire y Malí. De igual manera, la FIDH tiene delegaciones permanentes en Ginebra (ONU), Nueva York (ONU), Bruselas (Unión Europea) y La Haya (Corte Penal Internacional).

Dado que existe una estrecha interrelación entre los abusos en los derechos humanos y la explotación de recursos naturales, recomiendo dos organizaciones que hacen un seguimiento de las crisis y las campañas relacionadas con este tema: Global Witness y el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. **Global Witness**¹⁰⁹ observa a 27 países, la mitad de los cuales forma parte de este estudio, lo que muestra la importancia del tema en la generación de crisis, y el **Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL)**,¹¹⁰ analiza la situación en 19 países latinoamericanos.

Finalizo este apartado, asumiendo el riesgo de recibir enormes críticas, señalando lo que creo son los límites de la sociedad civil, en el ámbito local, en la prevención y gestión de los conflictos, sean sociopolíticos o armados. Como he señalado en páginas anteriores, ni la cooperación al desarrollo ni los proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil a nivel local, micro, por sí solos, tienen la capacidad para alterar las estructuras de violencia, si no consiguen cambios políticos de amplio calado, junto a una firme apuesta en la inversión educativa, que permita poner en marcha políticas públicas que cambien las dinámicas perversas que subyacen en las raíces de dichos conflictos, algo que solo es posible a nivel macro, con una amplia movilización y presión de la sociedad, más allá de lo local. No hay en el mundo ni un solo país que haya salido de la pobreza por la simple

cooperación al desarrollo, ni ninguno saldrá de los ciclos de violencias estructurales a través de iniciativas locales, muy útiles y necesarias para las comunidades beneficiadas, pero que no tienen la capacidad de provocar cambios sistémicos. Creo, por tanto, que existe una mitificación del discurso sobre el fortalecimiento de las capacidades locales, convertido en uno de los últimos paradigmas de la paz y la cooperación, que desvía la atención sobre la necesidad de cambios a un nivel superior. Se trata, en últimas, de un viejo dilema que todavía colea en el trabajo humanitario de emergencias, en el sentido de si el «salvar una vida» justifica un silencio cómplice sobre la barbarie del contexto, o si las ONG han de suplir lo que no hacen los gobiernos que desprecian o ignoran a sus propias poblaciones. Es loable aliviar las condiciones de vida de algunas comunidades pequeñas, pero es igualmente necesaria una estrategia de complicidades que vaya al vértice de la pirámide, donde se pueden tomar las decisiones sistémicas, de cambio del orden establecido y de régimen, y en esa línea entiendo que deberían dirigirse los esfuerzos. Demasiado a menudo, la ayuda local y focalizada no es más que un paliativo para no alterar la «estabilidad» de quienes gozan de los privilegios estatales.

En resumen, quizá hay demasiada autocomplacencia en el acto de ponerse «al servicio de los demás», de forma casi individualizada, sin observar y actuar sobre las razones por las cuales estas personas se encuentran en el abandono y expuestas a la vulnerabilidad extrema. De la misma forma, y de nuevo a riesgo de ser ya lapidado, creo que basar de forma tan intensa el discurso sobre el papel de las mujeres en los temas de paz en una resolución del Consejo de Seguridad,¹¹¹ la 1325¹¹² del año 2000, de cuatro páginas, que se ha mitificado al extremo, y que habla sobre la necesidad de aumentar la representación de las mujeres en la prevención, gestión y resolución de los conflictos, si bien es un inmenso aporte institucional para intentar, entre otras cosas, incorporar la dimensión de género en la operaciones de mantenimiento de la paz y en las negociaciones de paz, aumentar su presencia en cargos de la ONU relacionados con estos temas, o reducir los abusos sexuales que se cometen en abundancia en los conflictos armados y en las mismas operaciones de mantenimiento de la paz,¹¹³ quizá no debería ser el fundamento, el pilar, de un discurso y una práctica para dar visibilidad al protago-

nismo que siempre han tenido las mujeres en el mundo de la paz, y sin cuya aportación no habrá cambio alguno. Nunca los cambios sociales y políticos se han producido a resultas de una resolución del Consejo de Seguridad. Además, Naciones Unidas es la primera en incumplir las recomendaciones de la Resolución 1325. En 2017, diecisiete años después, ninguno de los 19 representantes especiales o enviados personales del secretario general para países en conflicto o posconflicto armado era mujer, y solo dos mujeres figuraban en los 15 altos cargos del Departamento de Asuntos Políticos de la ONU, el 13 %. En 2017, todos los representantes especiales de la Unión Europea eran hombres.¹¹⁴ Ni una sola mujer, a pesar de la 1325. El discurso y la práctica de la mujer respecto al ámbito extenso de la paz es muy antiguo,¹¹⁵ y ya en la época más contemporánea, se construyó de forma muy sólida en los años setenta y ochenta, mucho antes de la Resolución 1325, y a partir de las reflexiones e iniciativas que las mismas mujeres han ido tejiendo a lo largo de los años para desenmascarar el terrible legado que ha dejado el patriarcado sobre los hombres, al asociar su masculinidad con la fuerza y la violencia, convertirlos en los protagonistas de la Historia, y al mostrar su discurso como el único existente.¹¹⁶ Mal iremos, creo, si el revertir esa pesada herencia ha de hacerse por una resolución del Consejo de Seguridad, la «banda de los cinco» tan desacreditada, en vez de continuar construyendo las mujeres su propio relato y con independencia, basándose en el propio saber de las mujeres, tal como se venía haciendo, y a pesar de las dificultades. Además, el hecho de que ahora la mayoría de los centros de paz del mundo tengan un programa con el nombre de «mujer, paz y seguridad», creo que es también un desliz, sin duda involuntario, al abandonar el eje histórico de que nuestra concepción de paz ya incluía un nuevo concepto de seguridad (la seguridad humana o la desmilitarización de la seguridad, por ejemplo), por lo que al separar «paz» y «seguridad», se corre el riesgo de legitimar la incorporación de la mujer en las estructuras militares o policiales, sin que dichas estructuras hayan hecho la transformación necesaria para que no continúen siendo, justamente, una de las expresiones de la violencia y del patriarcado. De lo que se trata, entiendo, es de continuar con la transversalidad de la dimensión de género que ya tiene el concepto de paz, o debería tenerlo, sin situar

a las mujeres en un aparte, aparentemente protagónico, pero que quizá las continúe situando en los márgenes. En definitiva, y con respecto a los desafíos que tenemos por delante en estos temas, diría que necesitamos una nueva mirada en las políticas de paz, en la que las aportaciones y las realidades diferenciadas de las mujeres sean plenamente incorporadas. Como nos recordó Virginia Wolf en 1938, al referirse a la glorificación que los hombres han hecho de la lucha armada, «y que las mujeres jamás han sentido ni gozado», se trataría más bien de que los hombres aprehendan de ese desmarque y se sumen a la desmitificación del viejo concepto de la seguridad, que pasaría a ser un objetivo de toda la humanidad, sin distinción de género, pero, como he señalado, a partir de las imprescindibles aportaciones de las mujeres, que en definitiva son las principales agentes de paz y portadoras y gestoras de vida, y siempre han estado en la vanguardia de las iniciativas de paz.

Presencia de mujeres	%
Secretaría General de la ONU, 1945-2017	0
Altos cargos del Departamento de Asuntos Políticos de la ONU, 2017	13
Representantes especiales o enviadas personales del secretario general de la ONU, 2017	0
Altas representantes de la Política Exterior y de Seguridad, UE, 1999-2017	50
Representantes especiales de la UE, 1996-2016	4
Representantes especiales de la UE, 2017	0
Parlamentarias en los países de la UE	28
Funcionarias de la OSCE	46
Directoras de misiones y centros de la OSCE	20
Enviadas especiales de la Unión Africana, 2010-2015	0
Panel de Sabios/Sabias de la Unión Africana	40
Mujeres en las negociaciones de procesos de paz, 2015*	10

* Porcentaje de mujeres sobre los 339 actores citados en los cuadros de actores, en el Anuario 2016 de Procesos de Paz, p. 259.

No obstante lo dicho, esta sociedad civil es especialmente importante en los contextos en que existe el reto de la reconciliación. Los procesos de reconciliación, sin embargo, son posteriores al acto de contrición de los victimarios y de la obtención del perdón por parte de las víctimas, y esos procesos tienen unas dimensiones individual y colectiva, que nunca podrán ser suplidas por instituciones y

organismos, y menos por decreto. Son procesos que tienen que surgir desde abajo. De ahí la importancia de las iniciativas de la sociedad y de las personas, cuando tienen el coraje de afrontar y superar sus propios demonios.

Las causas y los indicadores

Como ya he señalado anteriormente en un recuadro (p. 13), los motivos que originan las crisis sociopolíticas son diversos y numerosos. En cada zona geográfica pueden predominar más unos motivos que otros, pero, en general, se conocen muy bien, desde hace décadas, las causas de las crisis sociopolíticas que hay en el mundo, así como las raíces de los conflictos armados del mundo contemporáneo. Hay poco que descubrir en este sentido. La dificultad reside en cómo abordarlas.

Un tema interesante que hay que considerar en las crisis, y que no es fácil de discernir, es el referido al impacto de los grandes cambios geopolíticos estatales o, incluso, regionales. Para poner unos ejemplos claros, mucho de lo que sucede hoy en el Cáucaso o en los Balcanes no existiría, o sería al menos muy diferente, si la URSS y la Federación Yugoslava no se hubieran desintegrado. Otro ejemplo: el deterioro de las relaciones entre EE.UU. y la Federación Rusa por la ampliación de los países que forman la OTAN¹¹⁷ y por el desarrollo, desde principios del milenio, del Nuevo Escudo Antimisiles, que tiene bases de misiles interceptores en Polonia, Turquía, Alemania, España (Rota) y Rumanía, con lo que ello ha comportado de tensión y protesta rusa, que lo ha vivido como una provocación y que ha reaccionado de una manera perfectamente esperable. Probablemente supondrá activar un nuevo proceso de rearme, incluso nuclear, entre las grandes potencias, que el presidente Trump ya ha anunciado que iniciará de forma unilateral.¹¹⁸ Esta política tan torpe afecta, sin duda, a la gestión de los numerosos conflictos y crisis en los que Rusia está involucrada, de una manera u otra. No es lo mismo poder actuar conjuntamente con Rusia sobre algunas crisis, que hacerlo a sus espaldas o en su contra. Y jugar a la disuasión, después de tantos años de experiencia sobre sus límites, confirma que todavía tienen

una enorme influencia los estrategas, la mayoría de ellos civiles, aunque incívicos, que no pueden concebir la seguridad más que en términos de militarización permanente.

En cuanto a los indicadores, se puede utilizar un gran número de factores que suelen estar presentes en la mayoría de las crisis. En cada caso, y por su naturaleza propia, pueden buscarse indicadores específicos, que en otros contextos quizá no sean de tanta utilidad. Desde hace tres décadas, existen ya múltiples estudios con indicadores de todo tipo para alertar sobre la inminencia de un estallido de violencia o la degradación de un contexto. Información, como he señalado, no nos falta.

Dado que abarca a todo el mundo, debo mencionar la existencia del Global Conflict Risk Index (GCRI),¹¹⁹ desarrollado por el Joint Research Centre, en cooperación con la Conflict Prevention, Peacebuilding and Mediation Instruments Division, del Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (EEAS). Este índice está compuesto por 24 variables¹²⁰ de 5 dimensiones (social, económica, seguridad/conflictividad, política y geográfica/ambiental). Realiza una puntuación de 0 a 10 sobre cada uno de los indicadores, y se sirve de los datos que proporcionan otros centros, varios de ellos comentados a continuación.¹²¹ El índice sirve de guía para los mecanismos de alerta temprana de la UE, pero, dado que son públicos, está al alcance de cualquier persona o institución. Su inconveniente es que, al proporcionar datos anuales, inevitablemente con retraso en su confección (al escribir este texto, en 2017, el indicador n.º 4 sobre el nivel de opresión no estaba actualizado desde 2011), no es un mecanismo real de alerta temprana, aunque proporciona cierta radiografía de las inestabilidades y factores de riesgo. Además, 7 de los 9 indicadores del Índice que más pueden interesar para adivinar contextos de crisis sociopolítica son de una interpretación muy subjetiva, y varios de ellos se basan en el criterio del Departamento de Estado de EE.UU., muy sujeto a las alianzas coyunturales de esta potencia.¹²² A pesar de esta observación, una mirada a los países que analizo en este libro indica que el 75 % de ellos figura en la lista del GCRI señalados en los cinco primeros indicadores políticos (tipo de régimen, ausencia de democracia, eficacia del gobierno, nivel de opresión y fuerza de los derechos), con un nivel de alerta superior a

7 el 46 % presenta un importante nivel de corrupción, y el 65 % tiene una mala calidad democrática o una mala gestión política, que son aspectos muy repetidos en nuestro análisis global.

Otra cuestión que se plantea a menudo es si las crisis sociopolíticas son exclusivas de los países más pobres, o muy preponderantes en estos países. He considerado que, más que mirar su renta por habitante, podría ser ilustrativo mirar su índice de desarrollo humano.¹²³ Aunque el índice va de 0 a 1, lo he multiplicado por diez para que visualmente sea más comprensible. La media mundial está en 7,1, el país con mayor puntuación es Noruega, con 9,4, y el de menor puntuación, Níger, con 3,4.

Puntuación (de 3 a 9)	Número total de países	Países con crisis	% países con crisis
3 a 3,9	4	3	75,0
4 a 4,9	25	15	60,0
5 a 5,9	27	11	40,7
6 a 6,9	27	13	48,1
7 a 7,9	56	19	33,9
8 a 8,9	34	2	5,9
9 a 9,9	15	0	0
TOTAL	188	63	33,5

El resultado es bastante claro: de los 29 países con muy bajo índice (inferior a 5 puntos), 18 (el 62 %) han tenido crisis en el período analizado. Pero no puede pasarse por alto que han existido otros 19 países con un índice respetable (entre 7 y 8), que representan una tercera parte de todos los países del mundo, que también han tenido una crisis sociopolítica importante. En cambio, de los 49 países con el índice más elevado, solo dos han tenido crisis destacables.

Quisiera poner énfasis en dos importantes indicadores, que están al alcance de cualquiera que quiera usarlos, y que están relacionados con los desplazamientos de personas y la situación de los derechos humanos en un país.

Uno de los indicadores más fiables sobre la existencia y perdurabilidad de las crisis, incluso de su «cronificación», es el número de personas desplazadas o refugiadas que producen. Si, por ejemplo, observamos la situación del continente africano, a finales del 2015,

comprobaremos que la totalidad de las crisis vigentes en aquel momento había producido desplazamientos y/o búsqueda de refugio en el exterior, sin excepción alguna, aunque con notables diferencias, tal como se muestra en la tabla siguiente.

Crisis africanas, desplazamientos y personas refugiadas

	Personas desplazadas		Personas refugiadas	
	2010	2015	2010	2015
Argelia	–	–	6.689	3.490
Burkina Faso	–	–	1.145	2.148
Burundi	157.167	25.000	84.064	292.764
Camerún	–	92.657	14.963	10.581
Côte d'Ivoire	514.515	308.272	41.758	71.105
Chad	131.000	51.999	53.733	14.940
DR Congo	1.721.382	1.555.112	476.693	541.499
Eritrea	–	–	222.460	411.342
Etiopía	–	–	68.848	85.834
Guinea	–	–	11.985	17.005
Guinea-Bissau	–	–	1.127	1.471
Kenya	300.000	–	8.602	7.906
Lesotho	–	–	11	17
Malí	–	61.920	3.663	154.211
Mauritania	–	–	37.733	34.664
Marruecos	–	–	2.284	1.771
Mozambique	–	–	131	57
Níger	–	137.337	803	1.390
Nigeria	–	2.172.532	15.642	167.988
Sáhara Occidental	–	–	116.415	116.541
Senegal	–	–	16.267	21.280
Somalia	1.463.780	1.133.000	770.154	1.123.052
Sudán	1.624.100	3.218.334	387.288	628.770
Sudán del Sur	No independiente	1.790.427	No independiente	778.697
Túnez	–	–	2.174	1.568
Zimbabue	–	–	24.089	21.344

FUENTE: ACNUR <<http://www.unhcr.org/global-trends-2015.html>>.

Nótese la diferencia entre los contextos que permiten desplazarse en el interior de un país, de una región a otra (once casos en la tabla anterior, en 2015), con los contextos donde el tipo de crisis obliga a refugiarse en otros países, que son todos, aunque solo 17 de los 26 superaron la cifra de 10.000 personas. Ese factor nos proporciona, ya, unas primeras claves de interpretación de lo que pueda estar sucediendo. Hay, pues, formas diferentes de huir, en función de las circunstancias, pero en cualquiera de las dos formas nos señala que perdura una situación de inseguridad física para las personas, un terrible indicador sobre el daño ya causado, pero que, analizado a tiempo, en su primer momento, cuando empiezan a surgir los primeros desplazamientos, nos alerta de que una situación se está deteriorando, pues nadie abandona su hogar sin motivos de gravedad. Es significativo, por ejemplo, que, mirando el cuadro anterior, se aprecien varias crisis que obligaron a las personas, no a desplazarse en el interior del país, sino a marchar directamente al exterior, lo que ya enmarca estas crisis en una tipología específica de motivos. Si observamos las estadísticas anuales referentes a Malí, por poner un ejemplo complejo, al coexistir la crisis interna con un conflicto armado, de ningún desplazado en 2011 se pasa a 227.930 al año siguiente y a 254.822 en 2013, para ir bajando posteriormente. La población refugiada se dispara igualmente en el mismo año, 2012, al pasar de 4.295 a 149.943 personas, pero sin que hubiera disminuido esa cifra en 2015, lo que indica temor al regreso por parte de esta población. Tomando otro ejemplo, el de Níger, la crisis desatada en 2015 por los ataques de Boko Haram queda perfectamente reflejada en las estadísticas, pues de 0 desplazados en 2014, se pasa a 137.337 en 2015. Lo mismo puede decirse de Nigeria, donde, de golpe, en 2014, aparecen más de un millón de personas desplazadas, que aumentan a más de dos millones en 2015, y que en gran parte fue debido a las acciones de Boko Haram. Siguiendo estadísticas mensuales e informes semanales, pues, se puede observar con mucha precisión los momentos de mayor intensidad de la crisis y, en estos casos, del miedo de la gente.

La base de datos del Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), ya comentada, desglosa y diferencia los desplazamientos debidos a conflictos de los contextos derivados de desastres natura-

País	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Senegal	24.000	24.000	24.000	22.000	24.000	24.000	24.000
Serbia	225.200	225.100	225.000	225.000	97.300	97.300	–
Siria	433.000	433.000	600.000	3.000.000	6.500.000	7.600.000	6.600.000
Sri Lanka	400.000	327.000	125.000	93.000	90.000	90.000	43.977
Timor-Leste	400	400	900	900	900	900	–
Togo	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	3.000
Turkmenistán	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	–
Uganda	435.000	166.000	30.000	30.000	29.800	29.800	29.776
Uzbekistán	3.400	3.400	3.400	3.400	3.400	3.400	–

FUENTE: IDMC, <<http://www.internal-displacement.org/database/>>.

* Zona en disputa, situada entre Sudán y Sudán del Sur.

En negrita, los años en que algunos países entraron en «conflicto armado».

Del cuadro anterior se desprende que, en el período 2010-2015, y a juicio del IDMC, se produjeron 39 casos de contextos sociopolíticos que ocasionaron el desplazamiento interno de personas, 13 de los cuales adquirieron la categoría de conflicto armado en algún momento del período mencionado. De forma clara, se puede observar el inicio de una crisis en la zona de Abyei en 2014, Camerún en 2014, Egipto en 2015, El Salvador en 2014, Guatemala en 2013, Honduras en 2014, Kirguistán entre 2010 y 2012, México en 2010, Níger en 2015, Papúa-Nueva Guinea en 2014 (aunque de poca intensidad), y la brutalidad del éxodo de la población siriana, convertido en un severo y vergonzoso conflicto armado en 2011. Recuerdo, en este sentido, que los datos de la estadística anterior no contemplan a las personas refugiadas.

No puedo dejar de mencionar el riesgo derivado de lo que podríamos denominar el «síndrome de la macrocifra», muy de manifiesto a raíz del genocidio de Ruanda, en 1994, en el que, en el espacio de un mes, fueron asesinadas medio millón de personas, poniendo el listón de referencia demasiado alto, por lo que muchas veces se subestiman matanzas de centenares de personas, o desplazamientos de unos pocos miles. Es absolutamente imprescindible salir de este marco numérico que nos ofrecen las macrocifras, para prestar la debida atención a los primeros muertos y a los primeros desplazamientos de personas. Hay la ventaja, además, de que esas primeras cifras del desastre que se inicia pueden ser identificadas por localidades y

regiones, lo que da un margen de actuación preventiva a ese nivel más micro.

En resumen, las alertas y las estadísticas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) son un buen instrumento para tomar las medidas más apropiadas para cada situación, como mínimo humanitarias, pues su misión no es abordar las causas de las crisis, que es responsabilidad de otro tipo de instituciones. En cualquier caso, la mayoría de las veces en que la población tiene que huir no es tanto por desastres naturales, que existen, por supuesto, como por la acción humana en contextos sociopolíticos, y si ha fracasado la prevención, por la existencia de un conflicto armado.¹²⁵

En cuanto a la situación de los derechos humanos, existe una enorme cantidad de centros, organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales, regionales e internacionales con capacidad suficiente para alertar, también, del deterioro de una situación. En bastantes países, estos tipos de organizaciones están prohibidos o perseguidos y censurados, lo que de por sí ya es un inquietante y revelador indicador. Como he señalado anteriormente, hay dos grandes organizaciones no gubernamentales (Amnistía Internacional y Human Rights Watch), que velan e informan de la situación de muchos países. Por este motivo, en los análisis regionales, menciono sus aportaciones. Los organismos internacionales, como el Alto Comisionado de Derechos Humanos o el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, están sujetos a reglas más restrictivas, especialmente la segunda, que no tiene capacidad preventiva. El Alto Comisionado, con sus limitaciones, sí es de más utilidad a ese nivel.

La caja de herramientas de la prevención y la gestión de las crisis

Para realizar el presente apartado, se ha recogido una amplia muestra de las actuaciones de carácter preventivo y de gestión que ya se han llevado a cabo en las distintas crisis, durante el período analizado. Considero que es una muestra suficientemente amplia y diversa, como para que pueda mostrar la diversidad de posibles acciones por

realizar, más allá de dicho período, por lo que puede ser de utilidad para abordar situaciones presentes y futuras. Se trata, en suma, de mostrar lo que hay en la «caja de herramientas» de la prevención de la violencia y la gestión de las crisis sociopolíticas, y ver las que se han utilizado con más frecuencia y con mejores resultados. Las herramientas están relacionadas, lógicamente, con la tipología de las crisis que se han dado en cada región. De lo que se trata, en definitiva, es de comprobar si existen ya las herramientas necesarias, y en caso afirmativo, si se han utilizado convenientemente.

Dado que muchas actuaciones realizadas son similares, las he agrupado por temáticas, intentando crear siete bloques de medidas, a modo de síntesis: diplomáticas, políticas, electorales, jurídicas, sociales y culturales, económicas y, finalmente, militares. Reitero que se trata de actuaciones realizadas, no de meras especulaciones de quien escribe. Si han dado resultado o no, y si se pueden replicar en otros contextos, es otra cuestión, pues lo que resulta fácil en un país, puede ser terriblemente difícil en otro. Debo advertir, aunque se dé por descontado, que el uso de medidas militares ha de interpretarse como el último recurso por tomar en el ámbito de la prevención y la gestión, y que, en función de la coyuntura concreta, su forma y uso, pueden ser más contraproducentes que beneficiosas. Algunas de ellas, no obstante, y en momentos muy específicos, creo que son inevitables, aunque solo con un carácter temporal. Otro aspecto que hay que tener en cuenta es que algunas medidas pueden tener una dimensión regional, lo que siempre implicará una coordinación entre diferentes estados, mediante la creación de «grupos de alto nivel» o similares. El señalamiento de algunas medidas muy elementales puede parecer innecesario a primera vista, pero constituye un imperativo en contextos sumamente degradados. El resultado global del conjunto de medidas, muchas de las cuales pueden tener una dimensión de género, es el siguiente:

Medidas diplomáticas:

- Negociaciones directas entre las partes enfrentadas.
- Encuentros entre los dirigentes de países o grupos enfrentados.¹²⁶

- «Teléfonos rojos» (línea directa entre dirigentes de países afectados o entre dirigentes políticos y líderes de grupos armados).¹²⁷
- Negociaciones mediadas por terceros entre las partes enfrentadas.¹²⁸
- Envío de enviados especiales desde países u organismos regionales o internacionales.
- Envío de misiones de alerta temprana desde organismos regionales o internacionales.
- Envío de misiones de observación y respuesta sobre incidentes.
- Reuniones con representantes de organismos regionales o internacionales.
- Reuniones con el secretario general de la ONU durante el período de sesiones de la Asamblea General o en cualquier otro momento.
- Condenas sobre determinados actos.
- Llamamientos para no apoyar a grupos armados de los países vecinos.
- Sanciones y embargos desde organismos regionales o internacionales (embargo de armas, restricción de vuelos, congelación de bienes a los principales altos cargos, etc.).¹²⁹
- Suavización o retirada de las sanciones y embargos, a modo de incentivo.
- Resoluciones del Consejo de Seguridad u otros organismos regionales.
- Informes preventivos de organismos de derechos humanos o similares.
- Creación de Misiones Políticas de organismos internacionales.
- Visitas de presidentes de otros países.
- Envío de mediadores-facilitadores de países u organismos regionales o internacionales, con independencia de si existen o no negociaciones.
- Formación e intervención de «grupos de sabios».
- Creación de «grupos de alto nivel» o similares, de carácter regional.
- Creación de Grupos de Apoyo y Seguimiento, o Grupos de Países Amigos.

- Creación de Grupos internacionales de Apoyo a la Transición.
- Conferencias de paz regionales.¹³⁰
- Cumbres bilaterales entre países enfrentados.
- Expulsión de un país de un organismo regional.
- Suspensión de relaciones diplomáticas.
- Retirada de embajadores.
- Cierre temporal de una frontera.
- Inclusión de un país en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU.
- Control temporal de Naciones Unidas sobre una zona específica.
- Apelación a la Corte Internacional de Justicia.¹³¹
- Expectativas de integración en organismos regionales o internacionales.

Medidas políticas:

- Formación de gobiernos de transición o de unidad nacional inclusivos.¹³²
- Llamamientos o inicio de «diálogos nacionales», con la participación de todos los partidos políticos y la sociedad civil.
- Encuentros entre presidentes y líderes de la oposición.
- Encuentros entre presidentes y líderes de grupos armados.
- Reforma de la legislación sobre partidos políticos.
- Libertad para la creación de partidos políticos.
- Reformas en los organismos legislativos.
- Libertad de expresión y de reunión.
- Procesos participativos.
- Celebración de referéndums y consultas.
- Legalización de todas las fuerzas políticas.
- Garantías para los opositores (políticas, jurídicas y de seguridad personal).
- Retorno de políticos exiliados.
- Formación de Comisiones o pactos de Reconciliación Nacional.
- Creación de Foros de Diálogo Político.
- Planificación de políticas y estrategias de transición política.
- Creación de comités consultivos para la reforma política.

- Pactos de Transición.
- Creación de una Conferencia sobre Paz y Reconciliación.
- Actos simbólicos, como pedir perdón por hechos violentos del pasado.
- Reforma de la legislación sobre prensa y medios de comunicación.
- Fin del monopolio del Estado en el ámbito audiovisual.
- Medidas contra la corrupción.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Denuncias sobre la violación de derechos humanos por parte de organismos internos y externos.
- Misiones e informes de los relatores especiales de los derechos humanos de los organismos de la ONU dedicados a ello.
- Garantizar una mayor representatividad de la oposición en los gobiernos locales.
- Garantizar y/o aumentar la representación de los grupos étnicos y religiosos en el Parlamento y otras instituciones.
- Creación de Asambleas de los Pueblos.
- Descentralización política.
- Promover autogobiernos en regiones con identidad propia.
- Apertura de pasos fronterizos.
- Cooperación transfronteriza.
- Actuación de organismos dedicados a las disputas fronterizas.
- Negociación de los conflictos sociales.
- Creación de mecanismos de alerta temprana para conflictos locales.

Medidas electorales:

- Reforma de la ley electoral, incluido el envío de misiones para tal efecto.
- Reformas de las Comisiones Electorales.
- Creación de nuevos órganos electorales.
- Celebración de elecciones.
- Elecciones para una Asamblea Constituyente.
- Elecciones locales o regionales supervisadas en las zonas de conflicto.

- Envío de misiones de planificación electoral.
- Envío de observadores electorales de diferentes países y organismos.
- Compromisos para obtener elecciones libres, transparentes y democráticas.
- Elaboración o actualización de los censos electorales.
- Comisiones para revisar los resultados electorales
- Facilitación de fondos económicos para poder desarrollar los procesos electorales.
- Retraso de las elecciones si no existen las condiciones adecuadas.
- Combate al fraude electoral, mediante la toma de medidas biométricas.
- Memorándums de entendimiento entre los candidatos presidenciales.
- Pactos de no agresión verbal y no violencia entre los candidatos.

Medidas jurídicas:

- Revisión del Código Penal u otras leyes.
- Eliminación de leyes discriminatorias.
- Reforma de la Constitución.
- Limitación de los mandatos presidenciales.
- Limitación parcial de las competencias de los mandatarios.
- Restringir la inmunidad presidencial.
- Liderazgo civil (sobre lo militar).
- Levantamiento de una ley de emergencia.
- Intervención de la Corte Penal Internacional.
- Acudir a tribunales de arbitraje, como la Corte Internacional de Justicia.
- Asistencia a las autoridades judiciales.
- Creación de Comisiones de la Verdad y la Reconciliación.
- Creación de comisiones independientes de derechos humanos.
- Creación de tribunales sobre crímenes de guerra.
- Demarcación fronteriza de forma conjunta.

- Reducción de las restricciones al acceso a la nacionalidad.
- Liberación de presos políticos.
- Intercambio de prisioneros.
- Amnistías.
- Levantamiento de las restricciones (incluido de movimiento) a líderes de la oposición detenidos, confinados o en arresto domiciliario.
- Creación de comisiones de investigación internacionales.
- Creación de comisiones sobre personas desaparecidas.
- Utilización de los mecanismos de la Justicia Transicional o Restaurativa.
- Sistemas de justicia multiétnicos.
- Creación o utilización de códigos de comportamiento marítimo.

Medidas sociales y culturales:

- Estrategias nacionales para combatir la radicalización de los jóvenes y su reclutamiento por parte de grupos terroristas.
- Negociación y treguas con bandas juveniles violentas.
- Evitar que los espacios religiosos y educativos puedan ser los lugares donde los menores tengan su primer contacto con los discursos radicales (incluye la clausura de mezquitas radicales).
- Prohibición del uso de vestimentas que impiden la identificación facial.
- Desestigmatización de las minorías religiosas, lingüísticas o culturales.
- Ceremonias de reconciliación.
- Introducir la dimensión de género en las actividades políticas y sociales.
- Consultas con poblaciones indígenas.
- Protección de las minorías étnicas o religiosas.
- Encuentros periódicos con los líderes de las minorías étnicas o religiosas.
- Promoción de las lenguas minoritarias.
- Libre elección de la lengua.
- Eliminación de censos o identificaciones de tipo étnico.
- Diálogo intercultural.

- Diálogo interreligioso.
- Reagrupación de familias separadas por un conflicto.
- Ayuda humanitaria puntual.
- Restablecimiento de las comunicaciones.
- Mejora de las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas de territorios enfrentados.

Medidas económicas:

- Incentivos y concesiones económicas.
- Reducción de los precios de los productos básicos.
- Subsidios para los alimentos y productos básicos.
- Aumento del gasto público.
- Aumentos salariales.
- Creación de empleo.
- Mejora salarial para los funcionarios.
- Fin de la explotación ilegal de la tierra.
- Medidas para la resolución de disputas sobre tierras.
- Regulación del derecho consuetudinario a la tierra.
- Fondos económicos para fines medioambientales.
- Retirada de proyectos de gran impacto ambiental.
- Nueva legislación sobre explotación de los recursos naturales.
- Limitaciones a las industrias extractivas.
- Erradicación de cultivos ilícitos.
- Proyectos alternativos a la producción de narcóticos.
- Condicionamiento de la ayuda al desarrollo a determinados progresos.
- Descentralización económica.
- Planes de desarrollo para regiones marginadas o afectadas por un conflicto.
- Incentivos económicos condicionados.
- Visitas turísticas a zonas en disputa.
- Priorización del desarrollo económico de las zonas con demandas de autodeterminación.
- Creación de «zonas francas» en territorios en disputa.
- Creación de infraestructuras que enlacen a territorios enfrentados, separados o aislados.

- Potenciación de los intercambios de todo tipo entre países enfrentados.
- Cooperación económica transfronteriza.
- Explotación conjunta de recursos naturales en zonas disputadas.

Medidas militares y de seguridad:

- Alto el fuego.
- Cese de hostilidades.
- Corredores humanitarios.
- Desminado (unilateral o conjunto).
- Mejora salarial para las FFAA y cuerpos policiales.
- Reforma del sector de seguridad (incluye el despliegue del equipo de asesoramiento de las Naciones Unidas).¹³³
- Disminución de los efectivos militares.
- Asistencia a los cuerpos policiales.
- Creación de cuerpos policiales multiétnicos.
- Sustitución de fuerzas militares por cuerpos policiales.
- Disolución de cuerpos represivos.
- Retorno de las FFAA a los cuarteles.
- Retirada de fuerzas militares de una región.
- Retirada de las armas pesadas, ofensivas y provocativas.
- Creación de zonas desmilitarizadas, «colchón» o «tapón».
- Disolución de Juntas Militares.
- Ofrecimiento de programas de reinserción para excombatientes.
- Pago de salarios atrasados a excombatientes.
- Creación de grupos de autodefensa.
- Desmantelamiento de grupos paramilitares.
- Retirada de tropas extranjeras o mercenarias.
- Operaciones policiales y/o militares conjuntas de carácter nacional o regional para prevenir ataques terroristas.
- Creación de una agencia antiterrorista.
- Ayuda militar para combatir a los grupos armados de la región.
- Envío de fuerzas extranjeras de «pacificación».

- Embargos de armas.
- Programas de recolección de armas.
- Control del comercio de armas (incluidas las sanciones).
- Declaración del estado de emergencia.
- Acuerdos de no proliferación nuclear.
- Inspecciones de la AIEA.

La conclusión, a mi parecer, es clara: los instrumentos no solo existen en abundancia, sino que, también, al menos en alguna ocasión ya han sido utilizados. La cuestión está, pues, en ver cómo estas herramientas son apropiadas por el máximo número de actores internos y externos, y en buscar la manera más eficiente de imponer su despliegue y buen uso. Hay crisis en las que apenas se ha hecho nada, y otras, en las que se ha podido apreciar una abundancia en cuanto a iniciativas preventivas y de gestión de las crisis. En estas últimas, lógicamente, los resultados han sido más exitosos. Para ir más allá de la autocomplacencia y la retórica de algunos organismos, y de las ya señaladas resistencias de muchos gobiernos a ser cuestionados, los analistas debemos interpelar a todas las instancias e instituciones, nacionales, regionales e internacionales, si han hecho, están haciendo y están dispuestas a hacer, mucho más de lo que indica su historial y sus principios institucionales plasmados en documentos.

Conclusiones

Este estudio ha sido redactado en una coyuntura histórica poco propicia para el entusiasmo, dada la dramática situación que generó la guerra en Siria, con su repercusión regional, sus centenares de miles de muertos y los millones de personas refugiadas, que han visto cerradas la mayor parte de las fronteras del continente europeo. Estos dramas conflictivos, sin embargo, son una constante a lo largo de la historia contemporánea, donde hemos visto numerosas guerras con centenares de miles de víctimas mortales, con la diferencia de que la población refugiada siempre fue a parar a los países vecinos, no a Europa. La aparición de un grupo terrorista sin base territorial, como al-Qaeda, y después el surgimiento de un grupo como el Esta-

do Islámico (EI), que justamente pretendía combinar el control territorial (entre Iraq y Siria, inicialmente), pero actuando al mismo tiempo en otras regiones de Asia, Oriente Medio, Europa y África, de manera descentralizada y buscando crear una nueva red, ha complicado enormemente el análisis de los conflictos armados y su categorización, y llevará unos años llegar a un acuerdo entre quienes se dedican al oficio para llegar a un consenso al respecto.¹³⁴

Esta cuestión metodológica sobre el número de conflictos armados existentes, desdibuja en cierto modo el análisis de las tendencias en cuanto a la conflictividad armada mundial, ya que en pocos años hemos asistido al inicio y a la brusca interrupción de una dinámica que nos dio optimismo hasta hace bien poco. La base de datos del Departamento de Paz y Resolución de Conflictos de la Universidad de Uppsala,¹³⁵ que es la organización más veterana en el seguimiento de los conflictos armados en el mundo, nos muestra que, en 1991, se llegó al pico máximo en cuanto a conflictos armados existentes desde el final de la Segunda Guerra Mundial, 51, y una paulatina disminución en los años siguientes, la etapa de optimismo, coincidiendo con el fin de la guerra fría. Esa tendencia a la baja, que permitió que en 2010 solo se contabilizaran 31 conflictos armados, se rompió, sin embargo, a partir de aquel año, hasta el punto de que en 2015 se volvieron a contabilizar 50 conflictos armados, en un súbito aumento respecto al año anterior, por los motivos que he explicado en la nota 133, y que la letalidad volviera a aumentar notablemente a partir de 2012, alcanzando niveles no vistos desde el genocidio de Ruanda, en 1994. Además del nuevo factor mencionado, los pocos centros que hacen seguimiento de los conflictos en el mundo no llegan tampoco a un fácil acuerdo sobre lo que consideran como «conflicto armado» en un año determinado, pues las metodologías no son coincidentes. Por ese motivo, en el cuadro siguiente, he sumado los países (no las regiones o los contextos) considerados como conflictos armados en algún momento del sexenio 2010-2015 o a lo largo de todo el período por dos fuentes diferentes, con el único propósito de poder ver los países que, en los años recientes, han sobrepasado el umbral de las crisis, que es el objeto de este estudio, para alcanzar el estadio de conflicto armado, ya sea en la totalidad del país o en alguna de sus regiones.

Países que han tenido conflictos armados en el período 2010-2015, según diferentes fuentes

África (22 países)	América (2 países)	Asia (10 países)	Europa (5 países)	Oriente Medio (8 países)
Argelia	Colombia	Afganistán	Armenia-	Egipto
Burundi	Estados Unidos	Camboya-Tailandia	Azerbaiján	Irán
Camerún		China	Rusia	Iraq
Chad		Filipinas	Turquía (SE)	Israel-Palestina
Côte d'Ivoire		India	Ucrania	Líbano
Etiopía		India-Pakistán		Siria
Kenya		Malasia		Yemen
Libia		Birmania/Myanmar		
Malí		Pakistán		
Mauritania		Tailandia		
Mozambique		Tayikistán		
Níger				
Nigeria				
Perú				
RCA				
RD Congo				
Ruanda				
Senegal				
Somalia				
Sudán				
Sudán-Sudán del Sur				
Sudán del Sur				
Uganda				

FUENTES: Escuela de Cultura de Pau, «¡Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz», 2011 al 2016. Uppsala Conflict Data Program, en los ensayos que publica cada año en el *Journal of Peace Research*, entre 2011 y 2016, resumiendo su base de datos, y ofreciendo series históricas que parten de 1989.

NOTA: En el conflicto entre Israel y Palestina, a esta última le he dado categoría de país, aunque no lo sea oficialmente. En negrita, he señalado los países que han tenido crisis sociopolíticas. Como autor del cuadro, no me identifico necesariamente con el resultado, que es la suma del listado de dos centros diferentes, con metodologías no homogéneas. Entre varios casos, por ejemplo, no pondría como conflicto armado, Estados Unidos-al-Qaeda, ya que esta organización atenta sobre otros países, y ha sido combatida por una alianza que va más allá de Estados Unidos. Me limito, pues, a mostrar el resultado de la suma.

De los 47 países señalados, casi la mitad corresponden al continente africano. Pero lo que quisiera destacar del cuadro, a pesar de mis salvedades, es que 35 de estos países, el 73 %, han tenido igual-

mente crisis sociopolíticas (respecto a las que se comentan en este trabajo), por lo que existe un importante contagio de la conflictividad armada, que limita o dificulta enormemente la gestión de las crisis sociopolíticas.

A pesar de ello, y de la magnitud de la letalidad de algunos de los conflictos armados contemporáneos (520.000 muertos en Ruanda, 188.000 en Siria, 162.000 en Afganistán, 138.000 en Etiopía, 100.000 en RD Congo, 95.000 en Iraq o 89.000 en Sudán, según la misma fuente, y a partir de los conflictos registrados desde 1989),¹³⁶ también es cierto que, en las últimas décadas, ha aumentado la cantidad de conflictos armados que se han resuelto favorablemente en una mesa de negociaciones. En el último Anuario de procesos de Paz,¹³⁷ con datos de 2015, señalaba que de los 177 conflictos armados que existieron en el mundo desde los años ochenta, un 40,2 % terminaron con un acuerdo de paz. Quedan todavía muchos por finalizar, pero solo el 8,5 % de los conflictos armados a que me he referido, finalizaron por la victoria o derrota militar de una de las partes,¹³⁸ aspecto que considero muy significativo. Nos encontramos, entonces, con una dualidad que funciona en paralelo, aunque sea de forma coyuntural: los conflictos armados han aumentado en número y letalidad, pero también se va imponiendo la cultura de la negociación, a excepción de los conflictos en los que existen grupos terroristas profundamente radicalizados y nada propensos a la negociación.¹³⁹ Con todo, diría que nada está escrito en forma de sentencia o de conclusión definitiva respecto a la gestión de este tipo de conflictos, sino que, por el contrario, la escena internacional nos plantea un reto de enormes dimensiones, en la medida que nos interpela sobre la manera de analizar, entender y actuar sobre los conflictos armados, por un lado, y que ha sido un campo muy estudiado desde la óptica clásica de la «prevención de conflictos», muy centrada en la gestión de la intensidad de las guerras, y, por otro lado, debería interpelarnos también sobre lo que sucede en las etapas anteriores al estallido de los conflictos armados, y que en gran medida son crisis de tipo sociopolítico, sobre las cuales, como se verá inmediatamente, todavía no se actúa con la firme voluntad de superarlas. Las razones no son desconocidas, y este estudio, basado en la realidad y no en la pura especulación académica, intenta ponerlas de manifiesto.

En este libro, como he repetido en varias ocasiones, el propósito es ver si en el mundo se hace lo suficiente para que los conflictos sociopolíticos que todavía no han entrado en un determinado umbral de violencia, que obligaría a definirlos como conflictos armados, puedan ser gestionados de tal forma que, yendo especialmente a sus causas, pierdan su intensidad y se evite el riesgo de aumentar aún más el número de conflictos armados de la actualidad y de las víctimas mortales que comportan. Es evidente que, además de los sociopolíticos, hay otros factores belígenos que habría que considerar. No obstante, la definición amplia que he dado para lo que aquí englobamos como crisis sociopolíticas abarca ya un amplio espectro de las conflictividades posibles, por lo que, desde una óptica preventiva y de gestión de las crisis, lo que se haga con ellas será lo que hará posible que la curva de los conflictos armados vuelva a descender en los próximos años, si se conjugan tres factores: lograr negociaciones de paz en los conflictos armados actuales,¹⁴⁰ evitar la escalada de la violencia en las crisis y tratar a fondo sus causas. Las tres cosas son políticas, al cien por cien, y solo desde ese ámbito, que, por supuesto, incluye la necesaria movilización social y el apoyo externo para las comunidades más vulnerables, será posible alterar el orden actual de las cosas, que favorece única y exclusivamente a las élites dominantes y a los guerreros. El discurso tradicional de la prevención, con la expectativa puesta en las instituciones dedicadas a ello, puede que no sea más que una maniobra de distracción para académicos bienintencionados y burócratas con mirada de corto alcance, que van en busca de una estabilidad imprecendente y tienen el temor de entrar en el resbaladizo terreno de lo obscuro, complejo y subversivo.

Antes de comentar los resultados finales de este estudio, con cifras, he de advertir de nuevo que todos los cuadros sobre los «resultados de la gestión y prevención de las crisis» en cada región tienen un inevitable componente de subjetividad, resultado de la mirada y la percepción analítica, siempre diferente, de quien hace la investigación. Más que el acierto de colocar a un determinado país en una casilla u otra, lo importante es la visión del conjunto y las conclusiones generales de toda la investigación. Aunque manejo datos numéricos, son meramente orientativos, pues no ha sido mi intención ha-

cer un estudio cuantitativo, sino de análisis de tendencias y de búsqueda de patrones.

Resumen general del estudio (2010-2015)

	África	América Latina	Asia	Europa	Oriente Medio	Total
Número total de países*	55	20	30	50	15	170
Países con crisis sociopolíticas	28	10	17	8	7	70
Número de crisis analizadas	34	10	23	8	10	85
Países con conflicto armado	22	2	10	5	8	47
Países con conflicto armado y crisis sociopolítica	31	12	18	9	10	80
% de países con conflicto armado	40,0	10,0	33,3	10,0	53,3	27,6
% de países con crisis sociopolíticas	50,9	50,0	56,7	16,0	46,7	41,1
% de países con conflicto armado y crisis sociopolítica	56,4	60,0	60,0	18,0	66,6	47,0
% resultados positivos en la gestión de las crisis sociopolíticas	17,6	0	13,1	12,5	10,0	13,1
% de resultados insuficientes en la gestión de las crisis sociopolíticas	26,5	40,0	39,1	50,0	10,0	31,0
% de resultados negativos en la gestión de las crisis sociopolíticas	55,9	60,0	47,8	37,5	80,0	55,9

* No se han considerado los microestados.

Las 85 crisis analizadas corresponden a 70 países diferentes, con lo que algunos han acumulado dos o más crisis. El primer dato significativo es, pues, que un 41 % de los países del mundo que no son microestados, han tenido una crisis de este tipo en el sexenio analizado, lo que denota un grado muy elevado de conflictividad no armada, con lo que ello supone de riesgo de escalada si no hay una buena gestión de la misma. Todos los continentes se han visto afectados por numerosas crisis sociopolíticas, que oscilan entre una horquilla que va del 46 al 56 % de los países. La excepción es Europa, con una afectación de solo el 16 % de sus países. Si sumamos a las

crisis los países que también han padecido conflicto armado en el período 2010-2015, el resultado es escalofriante, pues alcanza al 47 % de los países, cerca de la mitad, lo que testifica que vivimos en un mundo realmente convulso. Y si no consideráramos el continente europeo, el porcentaje alcanzaría casi el 60 % de los países.

En cuanto a los resultados de la gestión de las crisis y la prevención de escaladas violentas no son nada optimistas, pues en más de la mitad de los casos (casi un 56 %), el resultado ha sido negativo, en casi un tercio (31 %) ha sido insuficiente, y solo en el 13 % de los casos, la intervención ha sido positiva. Podemos hablar, por tanto, de un claro fracaso en la manera de abordar las crisis, que en numerosos casos ha sido por la pasividad, y no tanto por errar en las actuaciones. La región con peores resultados es Oriente Medio (80 % de fracasos), sin duda alguna por el contagio de los numerosos conflictos armados que tiene la región, y que afectan a la estabilidad de sus países y a su capacidad de abordar tanta conflictividad a la vez. América Latina presenta también un resultado decepcionante, pero por motivos totalmente diferentes, pues apenas tuvo conflictos armados durante el período analizado. Europa es el continente con mejores resultados, aunque nada menos que la mitad de sus crisis fueron gestionadas de forma insuficiente. Curiosamente, dentro del escaso porcentaje de crisis resueltas de forma más o menos satisfactoria, África tuvo el mejor resultado, aunque solo fuera del 17,6 %, mientras que América Latina no presentó ningún caso exitoso. Debo recordar de nuevo que todos estos datos son resultado de la subjetividad propia de quien analiza, y que otra persona podría sacar resultados algo diferentes, pero difícilmente opuestos. Insisto, pues, en relativizar los datos numéricos o de clasificación de los países, para centrarse en la reflexión que permite una mirada global y panorámica sobre los resultados.

Resultados de la gestión y prevención en las crisis analizadas

<i>Positivo</i>	<i>Insuficiente</i>	<i>Negativo</i>
África		
Burkina Faso (2015)	Côte d'Ivoire	Camerún
Guinea-Bissau (2012-2014)	Guinea	Chad
Níger (2010-2011)	Madagascar	Burkina Faso (2011)
Nigeria (2015)	Níger (2015)	Guinea-Bissau (2015)
Argelia	Nigeria (Delta del Níger)	Malí
Marruecos	RD Congo	Nigeria
	Senegal (Casamance)	Lesotho
	Sudán-Sudán del Sur	Mozambique
	Túnez	Zimbabue
		Burundi
		Eritrea
		Eritrea-Etiopía
		Etiopía
		Etiopía (Oromiya)
		Kenya
		Somalia (Somalilandia y Puntlandia)
		Sudán
		Mauritania
		Sáhara Occidental
6 (17,6 %)	9 (26,5 %)	19 (55,9 %)
América Latina		
	Bolivia	Guatemala
	Ecuador	Haití
	El salvador	Honduras
	Paraguay	México
		Perú
		Venezuela
0 (0 %)	4 (40 %)	6 (60 %)
Asia		
Sri Lanka (2015)	India (Manipur)	Bangladesh
	India (Nagalandia)	Nepal (Terai)
	India-Pakistán (Cachemira)	Pakistán
	Nepal	Sri Lanka (2010-2014)
	China-Japón	Corea del Norte
		China-Tíbet
		China-Xinjiang

<i>Positivo</i>	<i>Insuficiente</i>	<i>Negativo</i>
Birmania/Myanmar (transición)	Indonesia (Aceh) Filipinas	Birmania/Myanmar (rohinyá)
Tailandia-Camboya	Kazajstán Kirguistán	Tailandia Indonesia (Papúa Occidental) Tayikistán
3 (13,1 %)	9 (39,1 %)	11 (47,8 %)
Europa		
Kosovo	Bosnia y Herzegovina Georgia (Abjasia) Georgia (Osetia del Sur) Ucrania	Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) Belarús Rusia (repúblicas del Cáucaso Norte)
1 (12,5 %)	4 (50 %)	3 (37,5 %)
Oriente Medio		
Irán (proliferación nuclear)	Iraq (kurdos)	Arabia Saudita Bahrén Egipto Irán (conflicto interno) Irán (kurdos) Irán (baluchi) Líbano Yemen (sur)
1 (10 %)	1 (10 %)	8 (80 %)
TOTAL		
11 (13,1 %)	27 (31,0 %)	47 (55,9 %)

Si observamos lo que se ha hecho en los once casos que señalo con resultados de éxito relativo, pues no siempre se ha ido a la raíz de las crisis y las actuaciones han podido tener un carácter temporal y paliativo, por lo que podrían volver a resurgir, a pesar de ello hay trazos en común, y de manera particular, reafirma la tesis de que sin cambios políticos importantes no hay resultados, y que, en consecuencia, depende más de la voluntad y de lo que sean capaces de hacer los gobiernos interesados que de la buena fe de organismos regionales o internacionales. El alcance de casi todos los casos es

muy coyuntural, de ahí que insista en que el buen resultado obtenido es relativo. En los tres casos de crisis interestatales (Tailandia-Camboya, Kosovo-Serbia e Irán-Estados Unidos), la negociación ha sido la base.

Países con éxito relativo

País	Medidas	Alcance	Principales actores
Burkina Faso (2015)	Reforma ley electoral, elecciones, primer presidente civil, acuerdo de transición	Coyuntural	gobierno, múltiples actores externos, entre otros, la ONU y ECOWAS
Guinea-Bissau (2012-2014)	Acuerdo en el proceso de transición, nuevo gobierno más inclusivo, apertura de la Asamblea Nacional	Coyuntural	gobierno, ECOWAS, INIOGBIS
Níger (2010-2011)	Referéndum constitucional, limitación de los mandatos presidenciales, elecciones, disolución de la Junta Militar	Coyuntural	ONU, UA
Nigeria (2015)	Observadores electorales, acuerdos de noviolencia entre los candidatos	Coyuntural	Sociedad civil
Argelia	Levantamiento de la ley de emergencia, reducción de los precios de los productos básicos, aumento del gasto público, reforma de la Constitución; medidas democratizadoras: reforma de la ley electoral, de partidos y de prensa, creación de nuevos partidos políticos; elecciones legislativas	Coyuntural	gobierno
Marruecos	Subsidios a los productos básicos, aumento de los salarios y de las prestaciones sociales, reforma de la Constitución, limitación parcial de las competencias del rey, nuevo gobierno	Coyuntural	gobierno

País	Medidas	Alcance	Principales actores
Sri Lanka (2015)	Nuevo gobierno, reforma de la Constitución, limitación de los mandatos presidenciales, mecanismos de justicia transicional, creación de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación, creación de una oficina sobre personas desaparecidas	Posibilidad de cambio real	gobierno
Birmania/ Myanmar (Transición)	Elecciones transparentes, liberación de la líder opositora, incentivos externos, liberalización económica, eliminación de la censura previa, liberación de presos, nombramiento de miembros de la oposición para cargos públicos, apertura al exterior y fin del aislamiento	Posibilidad de cambio de régimen a medio plazo	gobierno, Estados Unidos
Tailandia/ Camboya	Cambio de gobierno en Tailandia, medidas de confianza, encuentros bilaterales al máximo nivel, negociación, observadores internacionales	Coyuntural	Corte Internacional de Justicia
Kosovo	Negociación con Serbia, traspaso de competencias, auto-gobierno	Coyuntural	UNMIK, KFOR, OSCE, UE, GIS
Irán (proliferación)	Negociación	Coyuntural y reversible	China, Francia, Alemania, Rusia, Reino Unido, Estados Unidos, UE, AIEA

En cuanto a los organismos internacionales o regionales que han intervenido de alguna manera en la gestión de todas las crisis analizadas, el balance final nos muestra que en más de dos tercios de las crisis (68 %) no ha intervenido ningún organismo internacional o regional dedicado a la prevención y la gestión, y solo en el 32 % restante ha existido presencia de organismos de algún tipo. La conclu-

sión, pues, no es nada favorable respecto a la capacidad de influencia de dichos organismos, y corrobora la tesis de que la gestión de las crisis sociopolíticas es de momento un asunto interno de los países afectados, cuyos gobiernos son muy poco proclives a afrontar la naturaleza profunda de sus crisis interiores. Sin exagerar, creo que, si solo desaparecieran dos factores, el de la corrupción y el de las elecciones fraudulentas, la mitad de las crisis dejarían de existir o tendrían una dimensión mucho menor.

Por continentes, el resultado es el siguiente:

- En África, un 60 % de las crisis tuvieron una intervención débil, ineficiente, insuficiente o inexistente de los organismos regionales o internacionales, a pesar de la ingente infraestructura existente, quizá por prestar más atención a los conflictos armados. Aunque con porcentajes bajos en cuanto a presencia, destacan Naciones Unidas, la Unión Africana y la Comunidad Económica de los estados de África Occidental (ECOWAS), seguidas a distancia por la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA) y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC). Varios países han tenido la presencia de organismos creados expresamente por Naciones Unidas, con competencias exclusivas sobre dichos países, pero no para el resto.
- En América Latina, en el 90 % de las crisis no intervino ningún organismo regional, lo que mostró la debilidad institucional en este sentido. La Organización de estados Iberoamericanos (OEA) tuvo algún papel en las crisis de Honduras y Paraguay, y UNASUR, en Venezuela. Naciones Unidas solo hizo acto de presencia en Haití, a través de su Misión MINUSTAH.
- En Asia, la ausencia de participación activa de los organismos regionales o internacionales alcanza al 80 % de las crisis. Solo es de mencionar el discreto papel de la OSCE en Asia Central, de la ONU en Sri Lanka, la OCI-OIC en Filipinas y la ASEAN en el conflicto entre Tailandia y Camboya.
- En Europa es donde se da un porcentaje más alto en cuanto a institucionalidad implicada en sus crisis, que alcanza al 57 %

de sus casos, frente a un 43 % de países no amparados en este aspecto, que son los vinculados a Rusia, con la excepción de Ucrania, en la que, sin mucho éxito, hay mecanismos de observación. La diplomacia de algunos países intenta hacer el resto. Es de destacar la enorme presencia exterior en Bosnia y Kosovo de la ONU, la UE, la OTAN y la OSCE, pero sin que ello garantice la estabilidad futura de sus países.

- En Oriente Medio, finalmente, el 78 % de los casos no han tenido intermediación externa, y solo en los casos de la crisis nuclear con Irán, en la que intervino una diplomacia múltiple, con presencia de la UE y de la AIEA, y en el caso del Líbano, con la ONU observando sus fronteras, se puede hablar de presencia de organismos internacionales.

El mensaje final del estudio es simple: la naturaleza de los factores que generan crisis sociopolíticas en el mundo es, en su mayoría, política y estructural. Por ello, tanto el enfoque de la prevención como de la gestión de dichas crisis han de ir al corazón de la conflictividad, a sus raíces, y eso siempre generará una enorme resistencia de quienes se benefician del statu quo actual. La gestión de los múltiples organismos regionales con teóricas competencias en la prevención y la gestión de las crisis, incluida la alerta temprana, ha sido claramente deficiente y ha estado ausente en la mayor parte de las crisis, por lo que, a corto plazo, cabe esperar poco de ellos. Los cambios sobre los patrones generadores de las crisis habrán de ser, mayormente, endógenos, en el interior de los países y protagonizados por sus ciudadanos y, en la mayor parte de los casos, en contra de sus gobiernos. Por tanto, el bienestar de las sociedades, recuperar su dignidad, satisfacer sus necesidades básicas, materiales e inmateriales, y el goce de las libertades que permite el crecimiento personal y colectivo, que nunca ha sido gratuito, necesitará de una enorme resiliencia por parte de las poblaciones afectadas, pues el cambio no vendrá de fuera.

Ante esta realidad, confío en que los datos de este estudio ayuden a reforzar la conciencia de que casi la mitad del planeta vive en condiciones de enorme tensión y conflictividad, fruto de injusticias, que en su mayoría podrían ser superables a medio plazo, si su erradi-

cación se convierte un día en un objetivo compartido, y no se dejan los cambios estructurales necesarios a merced de una supuesta implicación de organismos regionales o internacionales, sin capacidad real de incidencia.

Finalmente, invito a las personas lectoras a que lean también, y de un tirón, todas las notas que están al final del libro, a partir de la página 327, exceptuando, claro está, las referidas a las páginas web, pues en un tema tan sutil y complejo como el que nos ocupa, hay muchos comentarios adicionales que debo poner y que considero igualmente importantes, además de ayudar a comprender mejor los contextos, las organizaciones y las políticas sobre gestión de crisis y conflictos. También añado opiniones muy personales que complementan lo dicho en los apartados correspondientes, y que espero aviven el debate sobre las cuestiones que plantea el libro, en las que no caben las complacencias.

ANÁLISIS POR CONTINENTES

África

Número de **países de la región: 55**

Número de **países con crisis sociopolíticas** en el período 2010-2015: **28**

Número de **crisis: 34**

Porcentaje de afectación de países respecto a crisis sociopolíticas: **50,9 %**
de los países.

Número de países con conflicto armado en el período 2010-2015: **22**

Porcentaje de afectación de países con conflicto armado: **40,0 %**

Países con conflicto armado o crisis sociopolíticas en el período 2010-2015:
31 (56,4 % del total).

Resultados de la prevención: Positivo: **17,6 %**
Insuficiente: **26,5 %**
Negativo: **55,9 %**

Resultados de la prevención en las crisis analizadas

Positivo	Insuficiente	Negativo
Argelia	Côte d'Ivoire	Burkina Faso (2011)
Burkina Faso (2015)	Guinea	Burundi
Guinea-Bissau (2012-2015)	Madagascar	Camerún
Marruecos	Níger (2015)	Chad
Níger (2010)	Nigeria (Delta del Níger)	Eritrea
Nigeria (2015)	RD Congo	Eritrea-Etiopía
	Senegal (Casamance)	Etiopía
	Sudán-Sudán del Sur	Etiopía (Oromiya)
	Túnez	Guinea-Bissau
		Kenya
		Lesotho
		Malí
		Mauritania
		Marruecos-Sáhara Occidental
		Mozambique
		Nigeria
		Somalia (Somalilandia y
		Puntlandia)
		Sudán
		Zimbabue
6 (17,6%)	9 (26,5%)	19 (55,9%)

NOTA: En algunos países con diferentes momentos de crisis, estas se han desglosado, según los años, cuando los resultados han sido muy diferentes.

La naturaleza de las crisis

África, como el resto de los continentes, no puede ser analizado como un todo, como si sus sociedades fueran uniformes y sus problemas, los mismos. No es así. Un repaso a los factores que hay detrás de los 28 países africanos que han sufrido crisis en estos seis años analizados, nos muestra, por un lado, la enorme cantidad y diversidad de esos factores, pero también la repetición e interrelación de algunos de ellos, sobre los que me centraré. Los diez factores más repetidos que hay detrás de las crisis sociopolíticas son la corrupción, el autoritarismo, la presencia del terrorismo, la violencia vinculada con los procesos electorales, la debilidad institucional, la pobreza, la coexistencia con conflictos armados, las disputas fronterizas, las violaciones de los derechos humanos fundamentales y el militarismo.¹

Por regiones, y de forma muy esquemática, destacaré los siguientes factores, que no necesariamente son para todos sus países:

África Central: corrupción, presencia de grupos terroristas, autoritarismo, violaciones de los derechos humanos e inestabilidad fronteriza.

África Occidental: golpes de Estado, militarismo, presencia de grupos terroristas, autoritarismos, fracturas étnicas y regionales, democracias débiles, corrupción, violencia electoral, vecindades conflictivas, inseguridad y pobreza.

África Austral: militarismo, inestabilidad política, corrupción, problemas con la oposición política, expolio de recursos naturales, crisis de procesos de paz anteriores, crisis electorales, pobreza y problemas institucionales múltiples.

África Oriental: disputas fronterizas y territoriales, coexistencia con conflictos armados, autoritarismo, aferramiento al poder de algunos presidentes, militarización social, violación de los derechos humanos, presencia de grupos armados, marginación de algunas comunidades importantes, reclamos de autodeterminación en algunos territorios, intentos de golpe de Estado, represión, ejecuciones extrajudiciales, procesos electorales conflictivos, desconfianza entre los partidos, terrorismo y antiterrorismo, conflictos ambientales, difícil-

tades para construir las estructuras del Estado y deterioro económico.

Magreb: movilizaciones sociales tras la «primavera árabe», descontento social, falta de democracia, autoritarismo, terrorismo, crisis económica, corrupción, conflictos intercomunales, transición política compleja e inestabilidad política.

Llama la atención que, en el 70 % de los países, uno de los factores causantes de crisis sea todo lo vinculado a procesos electorales,² ya sea por la violencia previa a las elecciones, el boicot a las mismas por parte de la oposición, las dificultades para establecer el censo electoral, los retrasos o aplazamientos en su celebración, las denuncias de fraude o la violencia poselectoral. En algunos de estos casos, son particularmente significativos los intentos y los logros de muchos presidentes para mantenerse en el poder indefinidamente, después de muchos años de mandato (con datos de 2017, Mugabe, 36 años en Zimbabue; Sassou, 32 años en Congo; Biya, 35 años en Camerún; Bouteflika, 17 años en Argelia; Campaoré, 27 años en Burkina Faso; Déby, 25 años en el Chad; Kabila, 15 años en RD Congo; Kagame, 16 años en Ruanda; Afewerki, 22 años en Eritrea, o Ben Alí, con 23 años en Túnez. Bongo, de Gabón, estuvo 42 años, y Gnassingbé Eyadéma, de Togo, 38). Normalmente, este fenómeno va acompañado de un historial de autoritarismo de dichos mandatarios.

Resulta evidente, por tanto, que una de las principales actuaciones preventivas sería la de velar, con medidas anticipatorias, para que todo el ciclo electoral se desenvuelva con la mayor transparencia posible, y que exista una auténtica igualdad de oportunidades entre las personas candidatas. De hecho, como se verá, ya existe un creciente esfuerzo por parte de organismos de vario tipo, para actuar como observadores en dichos procesos. Ahora bien; este problema no existe por casualidad, sino que es la consecuencia de otros factores más primarios, más estructurales, que nos pueden conducir, incluso, a la naturaleza de los propios estados que padecen de este tipo de situaciones, y que se remonta a las circunstancias que rodean a su propia creación, en el período de descolonización, no tan lejano. Dicho en otras palabras, un amplio número de países africanos no ha

entrado todavía por la senda de la democracia, y no tiene una cultura democrática suficientemente sólida como para que pueda gestionar de forma pacífica y exitosa las normales controversias que acompañan a una sociedad. No hay que olvidar, en este sentido, el largo tiempo que necesitó Europa para consolidar sus sistemas democráticos, ahora en horas bajas, y con un largo historial de interrupciones. Existe, por tanto, una cuestión mucho más compleja que la de acompañar procesos electorales, y es la de introducir y fortalecer la democracia en muchos países. Y esa no es tanto una tarea preventiva como de construcción de un sistema político que no vaya chocando continuamente con otros elementos básicos, y también diversos, implícitos en la propia estructura social africana. Nos vemos obligados a entrar, pues, en temas como la gestión de la diversidad y rivalidad étnica (y clánica o religiosa en algunos países en concreto), que a su vez va acompañada de la marginación de las regiones cuyas etnias no comparten el control político, económico y militar, que son a veces mayoritarias, lo que de entrada plantea unos desafíos en cuanto a la redistribución del poder, en todas sus dimensiones, e interpela al mismo concepto de ciudadanía, casi inexistente en algunas sociedades. Si no se aborda de alguna forma esta inmensa raíz, el surgimiento de violencias está garantizado por muchos años. La constante tentación de «imponer» democracias a la fuerza se ha mostrado inútil. Cada país tendrá su ritmo y su manera, pero, mientras, ha de evitarse a toda costa apoyar a los dirigentes autócratas y tiranos.

Asociados a estas democracias sumamente débiles, aparecen otros muchos factores que devienen inevitables, y que el análisis que se hace en este estudio nos muestra que son recurrentes y generadores constantes de crisis, como, por ejemplo, el descontento social, las crisis económicas y la sensación general de injusticia, que provocan protestas y manifestaciones, normalmente reprimidas con dureza, con persecución a los opositores políticos y líderes sociales, y una larga lista de violaciones sobre los derechos humanos fundamentales, tanto los individuales como los colectivos; en algunos casos, estas crisis se han desarrollado, en paralelo, con la existencia de un conflicto armado en el interior del país, lo que dificulta enormemente su gestión, ya que se ponen en marcha mecanismos que acaban provocando una militarización de la sociedad, un aplazamiento in-

definido de la necesaria reforma del sector de seguridad y una inestabilidad e inseguridad generalizada. No hay que olvidar, además, que, en África, y en el período objeto de estudio, son frecuentes los golpes de Estado militares, o intentos de golpe, motines por parte de los militares o divisiones entre ellos. Hay que reconocer, en este sentido, que hay múltiples llamadas a desmilitarizar las sociedades africanas, pero también es cierto que son pocas las actuaciones dirigidas hacia ese objetivo. Y dado que la conflictividad armada está muy presente en el continente, y han aumentado los actos terroristas en algunos países, las Fuerzas Armadas tienen esa excusa para mantener sus prebendas y su poder de influencia, aunque no sean suficientemente eficaces para impedir la inestabilidad fronteriza y frenar la evidente repercusión que tienen, en el interior, los conflictos de los países vecinos. Añadiría también, como una de las causas de la violencia en algunas crisis, los desacuerdos que se han producido respecto a la presencia de tropas extranjeras en operaciones de mantenimiento de la paz. Ello no ha sido obstáculo, sino todo lo contrario, para que el continente africano haya sido recolonizado militarmente en los últimos años mediante bases militares extranjeras, a causa de la proliferación de grupos terroristas que atacan a intereses occidentales, hasta el punto de que 19 países africanos albergan, hoy día, bases militares de Estados Unidos (16 bases),³ Emiratos Árabes Unidos (3), Francia (3), India (2), Alemania, Arabia Saudita, China,⁴ Japón, Turquía y Reino Unido, nada menos, pues, que de 10 países extranjeros.⁵ Es de destacar, que en Djibouti operan tanto Estados Unidos como Francia, Arabia Saudita, China y Japón. Conviene, pues, hacer una lectura geopolítica de estos datos. Además, 13 de los 19 países con bases (68 %) son objeto de análisis en este estudio por sus crisis sociopolíticas. Habría que preguntarse, pues, si el esmero puesto en combatir el yihadismo, sin duda necesario, tiene equivalencia en abordar las causas de esas crisis, igualmente imprescindible. Es evidente que no.

Países con bases militares en África

Estados Unidos	Burkina Faso, Camerún, Djibouti, Etiopía, Gabón, Ghana, Kenya, Níger, R. Centroafricana, RD Congo, Senegal, Seychelles, Somalia, Sudán del Sur, Uganda
Emiratos A.U.	Eritrea, Libia, Somalilandia
Francia	Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabón
India	Madagascar, Seychelles
Alemania	Níger
Arabia Saudita	Djibouti
China	Djibouti
Japón	Djibouti
Turquía	Somalia
Reino Unido	Kenya

FUENTE: IRIN, 15 de febrero de 2017.

La debilidad de las democracias se manifiesta igualmente en permanentes divisiones o luchas de poder en el interior de los gobiernos, en una permanente o frecuente inestabilidad política, que es causa de mala gobernanza, corrupción generalizada y foco de inseguridad y criminalidad, de luchas constantes entre el gobierno y la oposición política, a menudo con violencia, de divisiones en los mismos grupos de oposición, de incumplimiento de los acuerdos políticos alcanzados en algunas ocasiones, y de fallos en las promesas de compartir el poder político, o dilatar los períodos transitorios, cuando así se hubiera acordado tras un proceso de negociación. A ello habría que sumar, aunque solo en algunos países, las demandas de autonomía, descentralización o autodeterminación, los desacuerdos en la delimitación de algunas fronteras y las luchas por el control y la explotación de los recursos naturales de algunas regiones.

Este largo listado resume, aunque no refleje la totalidad, la cantidad de temas de fondo que habría que abordar desde una mirada preventiva de la violencia y de la gestión de las crisis. Como se puede comprobar, el desafío es inmenso, y va mucho más allá de lo previsto en los mecanismos actualmente existentes. Como ya he mencionado, o se va a las raíces, o el discurso de la prevención no será más que una mascarada y un engaño. Entre otras cosas, hará falta, creo, un reenfoco global de las relaciones que tiene buena parte del mundo con el continente africano, especialmente desde aquellos países, nor-

malmente exmetrópolis, que de forma política o a través de sus empresas transnacionales, toleran, mantienen o sostienen a auténticos tiranos, que desprecian profundamente las bases de un funcionamiento democrático, y que no tienen más interés que mantenerse en el poder, o alcanzarlo, para su propio beneficio y, a lo sumo, para los de su grupo más cercano. Mientras eso no ocurra, el exasperante indicador de que la mitad de los países que no tienen ya un conflicto armado se vean abocados a vivir con crisis sociopolíticas violentas, se mantendrá como ahora. Evidentemente, el señalamiento de la complicidad externa no exime, sino todo lo contrario, de la responsabilidad interna, pues las respuestas eficaces a todo ese conjunto de factores de crisis no pueden venir más que del interior de los propios países, esto es, de la exigencia de patrones de democracia que permitan asegurar la construcción de un futuro con dignidad, donde la población sea tratada y considerada como ciudadana y núcleo central de la atención de los centros de decisión política.

El balance de la actuación preventiva en el continente africano, en el período analizado, es sumamente negativo. En más de la mitad de las crisis, la prevención ha fracasado o, simplemente, no se ha puesto en marcha. En solo el 15 % de las crisis, puede afirmarse que las actuaciones han sido correctas y suficientes para frenar la violencia. Debo advertir, sin embargo, y aunque sorprenda, que ese pequeño índice de éxito es algo superior al de la media mundial. En cualquier caso, y dada la apreciable infraestructura preventiva con que se han dotado algunos organismos del continente, resulta necesario realizar un examen crítico de lo que se ha hecho y de quien lo ha hecho, para bien o para mal, para poder apuntar las correcciones necesarias, con objeto de que, en el futuro, la prevención pueda ser más eficaz, si es que ello es posible, dado el trasfondo político y de carácter interno de la mayor parte de las raíces de dichas crisis.

Las estructuras institucionales para la prevención de las crisis

Como se verá a continuación, el continente africano se ha ido dotando de varios organismos y mecanismos regionales y nacionales dedicados a la prevención, con una efectividad muy diversa, que a menu-

do compiten entre sí, tienen estados en varios organismos a la vez y no trabajan de manera coordinada, lo que les resta eficacia. Estos mecanismos suelen tener sistemas de alerta temprana, y la mayoría de ellos están agrupados en el llamado **Continental Early Warning System (CEWS)**,⁶ creado en 2006,⁷ en el que participan los siguientes organismos:

- Unión Africana (UA-AU)
- Comunidad de estados del Sahel-Sáhara (CEN-SAD)
- Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA)
- Comunidad de África Oriental (EAC)
- Comunidad Económica de estados de África Central (ECCAS-CEEAC)
- Comunidad Económica de los estados de África Occidental (ECOWAS)
- Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental (IGAD)
- Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)

A estos organismos, cabría añadir los siguientes:

- Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA)
- Iniciativa de la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (ICGRL)

Los sistemas de alerta temprana (EWS) se establecen tanto a nivel continental como regional. De los organismos mencionados anteriormente, los centros de alerta temprana son los siguientes: IGAD: CEWARN; ECOWAS: ECOWARN; EAC: EACWARN; COMESA: COMWARN; ECCAS-CEEAC: MARAC; SADC: está basado en los servicios de información.

El comentario de estos organismos se ha hecho por grandes regiones, con el inevitable inconveniente de que varios países pertenecen a diferentes organismos a la vez. Ello me ha obligado a seleccionar los que han tenido un rol más claro en cuanto a prevención, y distribuir los países entre estos organismos regionales. Lo importan-

te, no obstante, es ver el resultado conjunto, en el continente, y hacer una primera evaluación de la eficacia de estos organismos regionales.

El análisis y el rol de Naciones Unidas en África

África ha sido objeto de un seguimiento permanente por parte de Naciones Unidas, que en última instancia es el principal organismo en cuanto a velar y promover la prevención de la violencia en los conflictos mundiales. Es interesante señalar que, en los últimos tiempos, y especialmente respecto al continente africano, la vieja doctrina de «no injerencia» ha sido sustituida por el principio de la Unión Africana de «no indiferencia» ante las amenazas inminentes a la paz, la seguridad y la población, como complemento al discurso generado anteriormente, no exento de polémica, sobre la «responsabilidad de proteger».

Desde 2002, en Naciones Unidas existe el **Grupo de Trabajo Especial sobre la Prevención y la Solución de Conflictos en África**,⁸ que suele reunirse mensualmente y publica un informe anual con sus actividades. De su lectura se desprende que su única actividad es la de reunirse y organizar algunos seminarios, sin la más mínima repercusión. Igualmente, desde 2010, la ONU tiene una oficina permanente en África para coordinarse con la Unión Africana en temas de paz y seguridad, **Oficina de las Naciones Unidas para la Unión Africana (UNOAU)**.⁹ Su División de Asuntos Políticos tiene establecido un **Cluster on Conflict Prevention and Crisis Management**, que agrupa dos divisiones del Departamento de Paz y Seguridad de la Unión Africana, la División de Alerta Temprana y Prevención de Conflictos y la División de Gestión de Crisis, Reconstrucción y Desarrollo.

La Unión Africana (UA)¹⁰ es el organismo más importante del continente africano. Creada en 1963 con el nombre de Organización para la Unidad Africana (OUA), tiene su sede en la capital de Etiopía y agrupa a 55 estados. En concordancia con lo señalado anteriormente sobre el tipo de crisis que afectan al continente africano y la baja calidad de sus democracias, donde las haya, la Unión Africana,

como agrupación de estados y de las voluntades de sus respectivos gobiernos, no puede reflejar algo muy diferente de lo que es la «medida de la media» continental. Se han creado, eso sí, diversos mecanismos continentales y subregionales, que explico a continuación, pero con una eficacia ciertamente limitada, no tanto por su estructura, que es todavía débil, como por las constricciones que ponen los mismos dirigentes africanos. Como indicadores de esta debilidad, señalo que más de la mitad de las crisis no han merecido informes por parte de la Organización, que solo un 10,3 % ha merecido la creación de grupos de trabajo, y que solo un 17,2 % de los casos ha tenido un enviado especial. La UA ha venido trabajando en la construcción de lo que se llama **Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA)**,¹¹ que cuenta con un plan de trabajo para el período 2016-2020,¹² muy ambicioso, que reconoce las limitaciones actuales, entre ellas la falta de interacción de los mecanismos de alerta con los centros de decisión política, y que hace referencia al principio de «prevención estructural», es decir, la prevención orientada a incidir sobre las raíces de los conflictos, que se canalizaría a través del **Marco Continental de Prevención de los Conflictos Estructurales (CS-CPF)**, que identificaría las vulnerabilidades estructurales, y que me parece lo más urgente y lo más acertado de esta nueva arquitectura que se quiere crear. No obstante, la experiencia de los últimos años aconseja mucha prudencia respecto al optimismo, pues, ya en 2007, se construyó la Arquitectura Africana de Gobernabilidad (AGA), a través de la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad, que ha dejado mucho que desear.

El **Consejo de Paz y Seguridad (PSC)** es el órgano permanente de la UA para la prevención, gestión y resolución de conflictos.¹³ En teoría, es un elemento clave de la APSA, que es el marco general para los principales mecanismos de la UA para promover la paz, la seguridad y la estabilidad en África. El PSC es el sucesor del Órgano Central del Mecanismo de Prevención, Gestión y Resolución de la OUA. En estos años analizados, ha realizado informes, comunicados y gestiones de todo tipo. Dados los resultados de este estudio, las recomendaciones del Consejo de Paz y Seguridad quizá pecan de autocomplacencia y no reconoce sus limitaciones, pues lleva bastantes años hablando en condicional, pensando en lo que se podría o

debería hacerse en el futuro. Así, en un comunicado emitido el 22 de marzo de 2013, advertía que «a lo largo de los años, la UA ha adoptado varios instrumentos sobre los derechos de las personas, la gobernanza, las elecciones y la democracia, el respeto a la diversidad y los derechos de las minorías, así como la gestión de los recursos naturales, que representan un marco consolidado de normas y principios cuya observancia *reduciría* considerablemente el riesgo de conflictos y la violencia en el continente y consolidar la paz donde se ha logrado»¹⁴ (la cursiva es mía). Dos años más tarde, el 29 de abril de 2015, el mismo Consejo encomió a la Comisión «por la elaboración del CSCPF, como instrumento para facilitar un enfoque coordinado, en la Comisión, para la prevención estructural, así como para el desarrollo de herramientas sobre Evaluación de la Vulnerabilidad Estructural por País (CSVA), con miras a facilitar la identificación, en una etapa temprana, de la vulnerabilidad estructural de un país a los conflictos y la Estrategia de Mitigación de la Vulnerabilidad Estructural del País (CSVMS)».¹⁵

En su informe del 20 de julio del 2010 (S/2010/526), sobre las causas de los conflictos y la promoción de la paz en el continente africano, muy breve y escandalosamente simple, aunque diga obviedades, el secretario general de la ONU señaló, como un gran primer paso, que en 2002 la Asamblea de la Unión Africana, en su primer período ordinario de sesiones, aprobara el Protocolo relativo a la creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, que se reúne solo una vez al año con el Consejo de Seguridad,¹⁶ y sobre el que me referiré después, y sobre el rol de otros organismos subregionales africanos. «La arquitectura africana de la paz y la seguridad está representada a nivel regional por las comunidades económicas regionales, que le sirven de pilares, consolidando así las iniciativas locales y nacionales de alerta temprana y de prevención y gestión de conflictos. A nivel regional, las comunidades económicas regionales han desarrollado sus propios sistemas de alerta temprana y prevención de conflictos, por ejemplo, los consejos de ancianos y sabios que colaboran con órganos continentales.» El informe mencionado señala como causas de los conflictos la exclusión social, la pobreza y la corrupción, la existencia de grupos armados, la delincuencia organizada, los recursos naturales, los barrios marginales y la urbaniza-

ción acelerada, así como la seguridad marítima. Y para referirse a las respuestas más adecuadas para hacer frente a los conflictos, recomiendo, muy acertadamente, que el pensamiento estratégico actual debería centrarse en poner fin a la perspectiva de estabilización a corto plazo de los esfuerzos de paz, e introducir dimensiones socioeconómicas y de desarrollo a largo plazo en las iniciativas de mantenimiento y consolidación de la paz. Pero, en sus recomendaciones para la prevención de los conflictos, pone el acento en la obtención de recursos económicos, recomendación equivocada, desde mi perspectiva, en la medida en que no es posible abordar dichas crisis sin un planteamiento político claro. No es un problema de falta de dinero, y no basta, creo honestamente, con decir que es necesario «fortalecer las instituciones nacionales con el fin de aumentar su capacidad para prevenir los conflictos mediante programas de apoyo social, económico y de gobernanza», si al mismo tiempo no se señala el nivel de incompetencia y de desinterés de gran parte de los gobiernos, con mandatarios más preocupados en mantener sus privilegios que en atender a las necesidades de sus ciudadanos. Coincido, en cambio, con su apreciación de que «las iniciativas de mediación deben ser dirigidas por los interesados nacionales o locales, con una asistencia discreta, pero específica, del sistema de las Naciones Unidas y otros asociados», por ejemplo, apoyando la celebración de elecciones libres y transparentes, y buscando formas idóneas, ya sean internas o externas, para mediar ante determinadas crisis. Un tema importante es, pues, la manera en cómo se pueden fortalecer esas capacidades sociales internas.

Para observar la atención prestada sobre las crisis, señalo aquí los grupos de trabajo creados y los enviados especiales que ha designado la Unión Africana.

Grupos de trabajo: solo se han creado 3 grupos respecto a los 34 contextos de crisis (8,8 %).

International Follow-up and Support Group for the Transition in **Burkina Faso** (2015)

International Contact Group on **Madagascar** (ICG-M) (2013, 2014)
Support and Follow-up Group on the situation in **Malí** (2012, 2013)

African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur (Sudán) (2014) (conflicto armado)

African Union, Government of Sudán and the United Nations Tripartite Coordination

Mechanism on UNAMID (Darfur, Sudán) (2014) (conflicto armado)

Enviados especiales: de los 10 nombrados, con vigencia en el período, para países o regiones, solo 5 corresponden a los 34 contextos de crisis (14,7 %). No hay ninguna mujer.

País o región	Nombre	Año
Sudán-Sudán del Sur	Thabo Mbeki (Sudáfrica)	Julio 2008
Guinea	Ibrahima Fall (Senegal)	2008-2010
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) (conflicto armado)	Teferra Shiawl-Kidanekeal (Etiopía)	2012
Malí y Sahel (es también conflicto armado)	Pierre Buyoya (Burundi)	Octubre 2012
Región de los Grandes Lagos	Boubacar G. Diarra (Malí)	Noviembre 2012
Sudán (Darfur) (conflicto armado)	Mohamed Ibn Chambas (Ghana)	Diciembre 2012
Túnez	Pedro Pires (Cabo Verde)	Agosto 2013
Sáhara Occidental	Joaquim Alberto Chissano (Mozambique)	Junio 2014
Asunto LRA (África Central) (conflicto armado)	Jackson Kiprono Tuwei (Kenya)	Julio 2014
Libia (conflicto armado)	Dileita Mohamed Dileita (Djibouti)	Junio 2014

La UA tiene una **División de Prevención de Conflictos y Alerta Temprana**¹⁷ y una **División de Reconstrucción Posconflicto y Gestión de Conflictos**,¹⁸ cuyo mandato es el de prestar apoyo a los mediadores en materia de capacidades, entre otras cosas sirviendo de secretaría para los mediadores y enviados especiales africanos, y proporcionando los materiales de información necesarios para los mismos. Está encargada de establecer una capacidad analítica y de alerta temprana sobre los conflictos armados. Tiene dos publicaciones de referencia. La primera es operacional y se titula *Standard operating procedures for mediation support*,¹⁹ y la segunda es un manual de apoyo a la mediación, titulado *African Union Mediation Support*

Handbook,²⁰ redactado por el African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD). La Unidad, sin embargo, no fue operativa hasta finales de 2016.

La UA dispone también de la **Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR)**,²¹ con sede en Gambia. De acuerdo con el artículo 62 de la Carta de la UA, los estados africanos están obligados a presentar, cada dos años, un informe sobre las medidas legislativas y de todo tipo referidas a los derechos y libertades contempladas en dicha Carta. Solo lo han hecho 7 estados. Otros 7 no lo han hecho nunca, y el resto, alguna vez, un balance no muy optimista.²² Entre 2010 y 2015, la ACHPR emitió 162 resoluciones, 35 informes sobre estados y 200 informes sobre misiones.²³ Realiza cuatro sesiones anuales. Es interesante señalar que hay 477 ONG de derechos humanos africanas que han intervenido en algunas de las sesiones de la Comisión.²⁴ Destacan las 28 de Nigeria, las 24 de Sudáfrica, las 20 de Kenia, las 18 de Camerún y las 17 de Benín. Es muy ilustrativo la lista de países en que o apenas no hay este tipo de ONG o que no han comparecido.

El **Panel de Sabios de la UA (PoW)**,²⁵ es uno de los pilares fundamentales de la Arquitectura de Paz y Seguridad de la Unión Africana (APSA). En el artículo 11 del Protocolo por el que se fundó el Consejo de Paz y Seguridad (CPS), se creó igualmente un panel de cinco personas de «personalidades africanas muy respetadas de diversos sectores de la sociedad que han hecho contribuciones destacadas a la causa de la paz, la seguridad y el desarrollo en el continente», con la tarea de apoyar los esfuerzos del CPS y los del presidente de la Comisión, particularmente en el área de la prevención de conflictos.²⁶ Cada «sabio/a» pertenece a una región diferente del continente, y es de significar el elevado porcentaje de mujeres que han formado el Panel.

Quiero señalar, pues me parece muy significativo, que la UA tiene plenamente asumido, a nivel conceptual, los términos de «prevención estructural de los conflictos» y de «vulnerabilidad estructural», aunque luego los países no sean capaces de actuar sobre sus estructuras conflictivas. En un documento de 29 de abril de 2015, redactado por la Comisión de Seguimiento del Consejo de Paz y Seguridad,²⁷ advierte que la prevención directa consiste en realizar ac-

ciones ante la proximidad inmediata de una escalada de la violencia, y entre las causas de escalada señala, muy acertadamente, factores políticos y económicos, como las transiciones políticas, las disputas electorales, las luchas de liderazgo, las ideologías excluyentes, las desigualdades económicas crecientes, las inequidades socioeconómicas y el desarrollo y la modernización acelerados, pero desiguales, entre otras. Luego subraya la importancia de la transparencia, los derechos humanos, la alternancia política y un largo número de virtudes que brillan por su ausencia en el continente. Y son documentos firmados por los presidentes, en un auténtico ejercicio de cinismo. Hay un enorme divorcio entre el trabajo técnico de la UA en este tema, muy elaborado, pero que está muy por fuera de la realidad, y lo que es su aplicación. En teoría, se han diseñado múltiples plataformas de análisis y aviso, en los ámbitos continental y regional, pero que chocan frontalmente con la pasividad y la indiferencia de los dirigentes de la mayor parte de los países que padecen este tipo de crisis, por lo que la prevención y la gestión de las crisis sociopolíticas se convierte en un asunto más demagógico que práctico. Como muestra, baste decir que, en el documento que acabo de referenciar, hace mención a la reunión de la Asamblea Unión Africana en el año anterior, 2014, en la capital de Guinea Ecuatorial, para hablar de los «estados frágiles» de África, en la que actúa como anfitrión uno de los dictadores más veteranos del continente, Teodoro Obiang, padre de Teodorín, el consentido, que tiene una mansión en París, cercana a los Campos Elíseos, con 100 habitaciones y valorada en 190 millones de euros. Una auténtica farsa y también una vergüenza para los numerosos mandatarios europeos que han permitido tamaña rapiña.

La Iniciativa para la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos

Antes de analizar el continente africano por regiones, y dado que se trata de una iniciativa peculiar, comentaré el caso de la Iniciativa para la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (ICGLR),²⁸ que, como su nombre indica, es una propuesta intergubernamental «para» los países de la región de los Grandes

Lagos de África. No es tanto un organismo, al menos en su forma clásica, como un compromiso articulado y con cierta organización, y que agrupa a países muy distantes, no todos ellos situados justamente en la región de los Grandes Lagos, lo que no deja de ser una paradoja, pues, a pesar de que su foco de atención está muy centrado en la zona de los Grandes Lagos, tiene compromisos que abarcan a países de otras zonas africanas. Su efectividad ha sido muy escasa, pero los retos a que tenía que hacer frente también eran, y son, enormes, en la medida que agrupa a países tan conflictivos como RD Congo o Burundi, por poner los ejemplos más emblemáticos. En las crisis de Burundi de 2010 a 2015, no hizo nada significativo. De ahí que salga muy poco citada en este estudio, a pesar de que cinco de sus países miembros, casi la mitad, han tenido crisis importantes, y otro seis tenían un conflicto armado al finalizar 2015. No puede decirse, pues, que haya tenido mucho éxito.

Según su página web, su establecimiento se basa en el reconocimiento de que la inestabilidad política y los conflictos en estos países tienen una dimensión regional y, por tanto, requieren un esfuerzo concertado con el fin de promover la paz y el desarrollo sostenible. El más notable de los conflictos que ha tenido la región, con un gran impacto transfronterizo, fue el genocidio ruandés de 1994, que produjo una gran inestabilidad política en RD Congo. La organización se compone de doce Estados miembros, a saber: Angola, Burundi, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, Kenya, Uganda, Ruanda, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania y Zambia. Todos los países se analizan en diferentes apartados en el caso de que hubieran tenido crisis sociopolíticas importantes en el período analizado, y puesto que se trata de países ya integrados en otros organismos.

Su historia comenzó en 2000, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como se indica en las resoluciones 1291 y 1304, llamó a una conferencia internacional sobre la paz, la seguridad, la democracia y el desarrollo en la región de los Grandes Lagos. En noviembre de 2004, los once jefes de Estado y de gobierno de los países miembros aprobaron por unanimidad la Declaración sobre la Paz, la Seguridad y el Desarrollo en la región de los Grandes Lagos en Dar es Salaam (Tanzania), con la intención de abordar las causas

profundas de los conflictos de la región. Los jefes de Estado y de gobierno se reunieron una vez más en Nairobi, en 2006, para firmar el pacto de seguridad, estabilidad y desarrollo en la región de los Grandes Lagos, que fue enmendado en 2012.²⁹ El pacto incluía la Declaración de Dar es Salaam, programas de acción y protocolos. Esto marcó el final de la fase preparatoria y el comienzo del período de aplicación. La Secretaría Ejecutiva de la ICGLR celebró su inauguración en mayo de 2007, en su sede de Bujumbura (Burundi). Su responsabilidad es la de coordinar, facilitar, supervisar y garantizar así la aplicación del Pacto, con el fin de alcanzar la paz, la seguridad, la estabilidad política y el desarrollo en la región de los Grandes Lagos. En diciembre de 2006, los países integrantes de la iniciativa se comprometieron con el respeto de los siguientes cinco principios constitucionales comunes:

1. Resolución y prevención de los conflictos armados interestatales internos y actividades subversivas, y servir como un marco jurídico para la eliminación de todas las formas de inseguridad persistente «en» y entre los Estados miembros (las comillas son mías).
2. La eliminación de las amenazas a la paz, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo sostenible en la región de los Grandes Lagos a través de la seguridad mutua.
3. Garantizar el respeto de la soberanía y la seguridad de los estados, la inviolabilidad de sus fronteras y su integridad territorial.
4. La protección de los derechos de los individuos y las poblaciones, la igualdad de género, el estado de derecho, la democracia y el desarrollo sostenible en la región de los Grandes Lagos.
5. Garantizar que las diferencias entre los Estados miembros se resolverán de manera pacífica.

Las principales divisiones de la CGLR son Paz y Seguridad, La democracia y el buen gobierno, Desarrollo Económico e Integración Regional y Cuestiones Humanitarias y Sociales. En el Programa de Paz y Seguridad, se incluyen proyectos concretos que podrían consi-

derarse preventivos, como la repatriación y el desarme de los grupos armados en RD Congo, el desarrollo de las zonas fronterizas, la lucha contra la proliferación de las armas ligeras y el crimen transnacional, y la promoción de la seguridad humana.

Otros actores

Desde 2007, la **Unión Europea** tiene un compromiso formal con el continente, fruto del desarrollo de otras iniciativas anteriores, a través de la Estrategia Conjunta África-UE (JAES),³⁰ que tiene cinco áreas estratégicas: 1) paz y seguridad; 2) democracia, buena gobernanza y derechos humanos; 3) desarrollo humano; 4) desarrollo sostenible, crecimiento inclusivo e integración regional, y 5) temas globales. La mayor parte de la cooperación se canaliza a través de la Unión Africana. En el campo de paz y seguridad, la UE ha apoyado económicamente (704 millones de euros para 2014-2016) a las operaciones de mantenimiento de la paz (en particular las de Somalia y República Centroafricana) y a la Arquitectura de Paz y Seguridad (APSA) de la organización, incluidos sus mecanismos de prevención de conflictos y gestión de crisis. Tiene, igualmente, unos programas específicos para algunas regiones. Como se verá en los cuadros finales de cada región con los actores que han intervenido en las crisis analizadas, es notable la ausencia de las exmetrópolis europeas en la resolución de los conflictos y de las crisis de esos países.

En el ámbito no gubernamental, destacaría la labor de cuatro organizaciones, dos de ellas académicas y las otras dos, como fuente de noticias:

El **Institute for Security Studies (ISS)**³¹ es un centro de estudios sudafricano, el más importante del continente, con oficinas en Pretoria (sede central), Kenya, Senegal y Etiopía, fundado en 1991, que edita numerosas publicaciones con análisis de los contextos conflictivos africanos (en 2015 editó 244 ensayos, y diariamente publica el *ISS Today*). Entre sus patrocinadores y directivos figuran empresas cuestionadas.³² Su equipo está formado por 110 personas. Trabaja asesorando a gobiernos, organismos internacionales y ONG. Tiene

cuatro divisiones, una de ellas sobre prevención de conflictos y análisis de riesgos.³³ Dispone de una publicación, *Peace and Security Council Report*,³⁴ dedicada exclusivamente a seguir la actividad del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana. Además, tiene cuatro publicaciones específicas para las regiones africanas: Central Africa Reports (Burundi, República Centroatricana, Camerún, Chad, Congo, RD Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón y Ruanda); East Africa Reports (Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Somalia, Somalilandia, Sudán, Sudán del Sur, Tanzania y Uganda); Southern Africa Reports (Angola, Botsuana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Suazilandia, Sudáfrica, Zambia y Zimbabue) y West Africa Reports (Benín, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone y Togo).

El **African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD)**³⁵ es un centro también sudafricano creado en 1991, que edita numerosas publicaciones, periódicas y no periódicas, sobre los conflictos del continente. Dos de las periódicas son el *Conflict Trends*,³⁶ trimestral, y el *African Journal of Conflict Resolution*,³⁷ cuatrimestral, consultables por internet. Su trabajo de investigación está muy centrado en las «3 P»: «Peacemaking», «Peacekeeping» y «Peacebuilding». Hay que tener presente que Sudáfrica es un país muy activo en operaciones de mantenimiento de la paz.

Africa Portal³⁸ es un centro de recursos online, fruto de la colaboración entre el Centre for International Governance Innovation (CIGI), del Canadá, y el South African Institute of International Affairs (SAIIA). En su red participan la mayor parte de centros académicos africanos en temas de paz y relaciones internacionales, así como algunas organizaciones no africanas. Permite realizar búsquedas de información, por países y temas, de las publicaciones de sus 68 centros asociados, muy variados.³⁹

Finalmente, y por su utilidad, señalo que la agencia de noticias **All Africa**,⁴⁰ que genera unas 700 noticias diarias, permite una búsqueda de noticias, por países y conflictos.

África Central

Existen diversas interpretaciones sobre los países que forman esta región. Como iré recordando en varias ocasiones, la clasificación regional de los países africanos la he realizado a partir de su pertenencia a determinados organismos con teóricas competencias en la prevención de conflictos. Aquí mencionaré, exclusivamente, los casos de **Camerún** y **Chad**. Las crisis internas de Burundi y RD Congo, se analizan en otros apartados.

Ambos países comparten problemas de corrupción, de presencia de grupos terroristas, autoritarismo, violaciones de los derechos humanos e inestabilidad fronteriza.

El caso del **Camerún** está muy relacionado con la inestabilidad fronteriza con Nigeria, especialmente a partir de 2015, muy afectada por las acciones del grupo extremista de Nigeria, Boko Haram, que mató a centenares de personas, y sobre el que no se han encontrado más actuaciones que las militares, a través de una fuerza conjunta, en la que participan las Fuerzas Armadas del Camerún y, desde 2015, de Estados Unidos. La lucha antiterrorista supuso un grave deterioro de las libertades y un empeoramiento de la situación de los derechos de la población. La frontera con la República Centroafricana también es insegura, a causa de la existencia de grupos criminales y bandas organizadas, y en toda la zona ha proliferado un importante mercado de armas ligeras.⁴¹ Todo ello ha provocado un gran número de personas desplazadas y refugiadas, especialmente las que huyen de Nigeria, a partir de 2014.⁴² Según los datos de la ONU, a finales de 2015 había 2,5 millones de desplazados en la cuenca del lago Chad. Como medidas preventivas de seguridad, el gobierno prohibió el uso del burka, ya que no permite identificar a las personas, la expulsión de nigerianos indocumentados y la creación de grupos de autodefensa. El resultado no ha sido satisfactorio. Quiero resaltar que el presidente actual, Paul Biya, lo es desde 1982, por lo que se ha mantenido en el poder por más de treinta y cinco años, y lo estará hasta 2018, año en que puede producirse una transición complicada. Ha sido acusado, desde hace años, de corrupción, autoritarismo y fraude electoral. Pasa largas temporadas en Suiza, incluso varios meses seguidos y, concretamente, es asiduo del hotel InterContinental,

de Ginebra, donde puede despreocuparse de sus ciudadanos y contemplar sus distinciones, entre otras, la gran cruz de la Legión de Honor (Francia), la medalla de San Jorge (Reino Unido) o el diploma de doctor honoris causa por la Universidad de Maryland (sic).

La crisis del **Chad** es múltiple, con una combinación de dictadura, crisis económica y lucha antiterrorista. En los inicios del período analizado, Chad acababa de finalizar un serio conflicto con su vecina Sudán, motivada por la situación en la región sudanesa de Darfur, lo que permitió el desarme parcial de varios grupos armados chadianos. De nuevo nos encontramos con un dictador, Idriss Déby, en el poder desde 1990, que puso en situación de privilegio a la etnia zaghawa, a la que pertenece. Déby, siempre protegido por Francia, que mantiene tropas en el país, y que se protege a través de la Guardia Presidencial, dirigida, cómo no, por miembros de su familia, algo muy frecuente en el universo de los dictadores. Fue reelegido en 2016, a pesar de su precaria salud y de la masiva protesta de la ciudadanía. El país también sufre atentados de Boko Haram, lo que comportó conflictos con la comunidad camerunesa y el cierre de la frontera con ese país. Como es habitual, la lucha antiterrorista sirvió de excusa para recortar las libertades y los derechos básicos, que ya eran absolutamente precarias. Dado que el país depende de los ingresos petroleros, la bajada de los precios sumió al país en una grave crisis económica en 2015, que motivó numerosas protestas, con la consecuente persecución a la oposición política. En ese año se produjo un importante desplazamiento interno de personas. Chad es uno de los países más pobres del mundo, con elevados niveles de corrupción, y en la cola del índice de desarrollo humano. De las medidas preventivas tomadas en los últimos años, figura el intento, no exitoso, de iniciar un diálogo nacional, a través del Cadre National de Concertation Politique (CNDP), que tuvo apoyo de Naciones Unidas; la lucha contra el fraude electoral, mediante la toma de medidas biométricas, y el apoyo a la fuerza regional para combatir a Boko Haram. La necesidad de contar con Chad en la lucha contra el yihadismo presente en la región, y como suele suceder, favoreció al dictador, ya que obtuvo el necesario apoyo exterior y la nueva legitimidad internacional que necesitaba, incluida de la Unión Europea, que se ha mostrado sumamente generosa con el dictador y, entre to-

dos, han convertido el país en el gendarme de la región, a costa de su empobrecida población. El balance final es, pues, de una clara insuficiencia, por la ausencia de alternancia democrática y por los múltiples factores ya señalados, que vaticinan nuevas conflictividades e inestabilidad en el inmediato futuro.

Personas refugiadas y desplazadas (IDP) en la región, 2010-2015
(en miles de personas)

País	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP
Camerún	14,9	-	15,1	-	13,3	-	11,4	-	10,7	-	10,5	92,6
Chad	53,7	131,0	42,6	124,0	39,6	90,0	48,6	19,7	48,2	-	14,9	52,0

FUENTE: Anuarios del ACNUR.

Las estructuras de la prevención en África Central

Dado que existen divergencias sobre los países que conforman esta región, los organismos aquí citados tienen, también, competencias sobre países que señalo en otros apartados.

El principal organismo regional es la **Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC-ECCAS)**,⁴³ formada por once países: Angola, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, RD Congo, República del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Sao Tomé y Príncipe y Ruanda. Tiene su sede en Libreville (Gabón). La CEEAC-ECCAS nació en 1983, aunque no fue operativa hasta 1985. En febrero de 2000, los Estados miembros firmaron un protocolo relativo al Consejo de Paz y Seguridad de África Central (COPAX),⁴⁴ un documento muy interesante, lleno de buenas intenciones, pero difícil de llevar a la práctica, como muchos de ese tipo. El protocolo se refiere específicamente al compromiso respecto a la prevención de conflictos, e incluso, por sus artículos 22 y 23, crea un mecanismo de alerta temprana, el **Central Africa Early-Warning System (MARAC)**, que no fue operativo hasta 2007 y ha sido muy poco operativo, especialmente por la resistencia de los estados a ser cuestionados sobre sus asuntos internos y por la desconfianza entre ellos. Tampoco

co ha tenido presupuesto suficiente, y ha funcionado más bien por la buena voluntad de corresponsales individuales. La CEEAC, en estos años, ha centrado su actividad en la República Centroafricana, que no es analizada en este estudio, al tratarse de un conflicto armado, y no de una crisis sociopolítica.

Otro organismo existente para esta región es la **Oficina Regional de Naciones Unidas para África Central (UNOCA)**,⁴⁵ creada en 2011, con sede en Libreville (Gabón), y que tiene por misión cooperar con la CEEAC y otras organizaciones regionales, realizar «buenos oficios», especialmente en el campo de la prevención de conflictos, incluida la alerta temprana (Mecanismo de Alerta Temprana de África Central), la consolidación de la paz, la mediación pacífica de los conflictos y la coordinación de la lucha de la ONU contra el LRA, grupo de origen ugandés que opera en varios países de la zona. Los países que abarca esta Oficina son bastantes más de los que aquí se analizan. En el período observado, el secretario general de la ONU elaboró nueve informes sobre las actividades de la Oficina. Entre los desafíos que ha tenido que hacer frente, podemos señalar la buena gobernanza, las elecciones, cuestiones de seguridad, la inseguridad marítima en el golfo de Guinea, los efectos de la crisis de Libia en los estados de África Central, las acciones terroristas del grupo Boko Haram, o la lucha contra el grupo armado LRA, y que quizá es su principal foco de atención, junto al conflicto de la República Centroafricana, sobre la que no ha tenido éxito, seguramente porque el tema del LRA se ha tratado militarmente, y esa no es la competencia principal de UNOCA.

Es de notar que estos países han de hacer frente a dos grupos que practican el terrorismo más salvaje: el LRA y Boko Haram, de muy difícil negociación, por lo que se han buscado respuestas militares, lo que explica la escasez de medidas de otro tipo en la región y la correspondiente falta de actores preventivos, incluidas la CEEAC-ECCAS y UNOCA, que han tenido un rol sumamente discreto. Por consiguiente, el listado siguiente de actores es mínimo, y el resultado global en cuanto a prevención y gestión de las crisis, totalmente negativo.

Resultados de la prevención		
Positivo	Insuficiente	Negativo
0	0	Camerún Chad 2 (100 %)

Actores de la prevención en África Central

Naciones Unidas: Oficina Regional de Naciones Unidas para África Central (UNOCA).

Secretario general de Naciones Unidas: informes sobre la región en noviembre 2011, junio y diciembre 2012, mayo y noviembre 2013, mayo y noviembre 2014, y mayo y noviembre 2015.

Unión Africana (Chad: informes en 2014).

Comunidad Económica de los estados de África Central (CEEAC-ECCAS) (Camerún y Chad).

G5, formado por Chad, Mauritania, Malí, Burkina Faso y Níger (Chad: para hacer frente a Boko Haram).

International Crisis Group (Camerún: informe de septiembre 2015; Chad: 2 informes en 2010 y 2 en 2011).

Human Rights Watch (Camerún: informes de noviembre 2010 y marzo 2013).

Amnistía Internacional (Camerún: 2 informes en 2012, 5 en 2013 y 1 en 2015; Chad: 2 informes en 2010, 2 en 2011, 1 en 2012 y 4 en 2013).

África Occidental

Esta región está compuesta por 15 países,⁴⁶ ocho de los cuales, es decir, más de la mitad (53,3 %), han tenido serias crisis en el período estudiado. Se trata de **Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Nigeria y Senegal**. A Nigeria corresponde atribuirle dos crisis: la general del país y la de la región del Delta del Níger, dos a Burkina Faso y dos más a Guinea-Bissau, por lo que África Occidental ha acumulado 13 crisis, de las 34 del continente, el 38 %. Se trata de una región muy diversa por su historia,

composición social, religiosa y étnica, nivel de desarrollo o calidad democrática, lo que ha afectado a las relaciones entre los países. Muchos de ellos comparten, eso sí, historiales de golpes de Estado, militarismo, presencia de grupos terroristas, autoritarismos, fracturas étnicas y regionales, democracias débiles, corrupción, violencia electoral, vecindades conflictivas, inseguridad y pobreza, que son las causas profundas de las crisis que han tenido en el período analizado.

Independiente desde 1960, **Burkina Faso** ha vivido varios golpes de Estado, y han sido los militares quienes han gobernado el país. Es uno de los países más pobres del mundo, a pesar de ser muy rico en oro, causa de una explotación infantil a gran escala. Aunque no esté en el período analizado, no puedo dejar de mencionar la inolvidable experiencia de la presidencia de Thomas Sankara, entre 1983 y 1984, un militar revolucionario que intentó la autogestión y la real independencia del país de la metrópoli francesa y de los organismos financieros internacionales. Fue rápidamente asesinado, tras el golpe de Estado de Blaise Compaoré, con la complicidad de las autoridades marfileñas, que permaneció en el poder durante veintisiete años, y que a su vez fue depuesto por una inmensa revuelta popular⁴⁷ y otro golpe militar, en 2014, lo que dio origen a un gobierno de transición nada presentable, hasta noviembre de 2015, en el que se celebraron elecciones, con muchos observadores internacionales (UA, ECOWAS, Unión Económica y Monetaria de África Occidental, UE y Organización Internacional de la Francofonía) y, por primera vez en cuarenta años, el presidente electo fue un civil. Entre 2010 y 2015, se produjeron varios acontecimientos que generaron crisis: el deterioro del nivel de vida de la población, el amotinamiento de militares, por impago de subsidios, y las demandas de aumento salarial de los funcionarios; la crisis del país vecino, Côte d'Ivoire, que siempre ha influido en la vida de Burkina Faso; las revueltas estudiantiles de 2011, con víctimas mortales; las manifestaciones contra el presidente Compaoré en 2014, que provocaron el golpe de Estado ya mencionado, muy criticado por los organismos internacionales y regionales, que amenazaron con sanciones a los militares golpistas. En 2015 hubo un intento fallido de golpe de Estado, protagonizado por los partidarios de Campaoré y su Regimiento de Seguridad Presiden-

cial,⁴⁸ posteriormente disuelto, que provocó una presión desde ECOWAS. Se trata, pues, de una serie de crisis protagonizadas por los militares. Las respuestas a dichas crisis fueron, al inicio, las mejoras salariales para los militares y funcionarios, la remodelación de cargos del ejército, una aparente lucha contra la corrupción, subsidios alimentarios, la creación de un Comité Consultivo para la Reforma Política, que revisaría la Constitución y alargaría los períodos presidenciales, lo que fue totalmente rechazado por la oposición y la sociedad civil, que aspiraban a una alternancia del poder, y un pacto para la transición, ya en 2014. A principios de aquel año, y debido al nivel de tensión existente en el país por la intención del presidente de volver a presentarse a las elecciones y el fracaso de intentar un diálogo político con la oposición, hubo un intento de mediación del expresidente, Ouédraogo, sin éxito, y la UNOWA, el representante especial del secretario general de la ONU y ECOWAS llevaron a cabo una misión de alerta temprana. Tras el golpe de Estado de aquel año, los presidentes de Ghana, Nigeria y Senegal mediaron con los golpistas para lograr unas elecciones que devolvieran la presidencia a los civiles; se realizó una nueva misión conjunta de ECOWAS, la Unión Africana y la ONU; los presidentes de Mauritania, Senegal y Togo visitaron el país; se creó una Comisión para la Reconciliación Nacional y la Reforma, presidida por un obispo, y se modificó temporalmente la ley electoral, para hacerla más inclusiva. Finalmente, en noviembre de aquel año, se firmó el Acuerdo de Transición. También se empezó a dignificar la figura de Sankara. En 2015, no obstante, hubo manifestaciones para disolver la guardia presidencial, la ONU envió una misión electoral, y altos cargos de esta organización visitaron el país. También se creó la figura del Grupo de Apoyo a la Transición en Burkina Faso, presidido por el representante especial del secretario general de la ONU y el presidente de ECOWAS. Como resultado final, pues, hubo un fracaso en las medidas tomadas en el primer período, y un buen resultado en 2015, tras las elecciones pacíficas de final de año y el fin del período de transición.⁴⁹

Côte d'Ivoire vivió un conflicto armado en 2002, que dividió al país, incluso de forma geográfica, se logró un primer acuerdo de paz en 2003, y un segundo en 2007, que no se ha podido implementar en

su totalidad, falta una profunda reforma del sector de seguridad,⁵⁰ la eliminación de leyes discriminatorias, la resolución de disputas en torno a la propiedad de las tierras y el control de las armas ligeras, entre otros aspectos. La ONU mantiene, desde 2004, una misión de mantenimiento de la paz, ONUCI,⁵¹ y desde 2011 existe un representante especial del secretario general de la ONU. El impacto de la guerra es, pues, muy reciente. Desde entonces, el país vivió en una situación de tensión, aunque decreciente hasta 2015, que provocó una primera oleada de población refugiada, en 2011, y de desplazada, en 2015. Durante estos años, los factores que han generado mayor tensión fueron los siguientes: la fractura regional y étnica del país, las secuelas de la presidencia de Laurent Gbagbo (2000-2011), hasta que fue rechazado en las elecciones de 2010, pero que no quiso dimitir, lo que creó una gran confusión y dos gobiernos paralelos, y provocó una primera intervención mediadora de ECOWAS, fracasada, la creación de un Grupo de Alto Nivel por parte de la Unión Africana, que fracasó por ser rechazado por Gbagbo, el posterior nombramiento de un alto representante de la Unión Africana, pero que esta vez fue rechazado por el nuevo presidente, Alassane Ouattara, y una posterior intervención militar de la ONUCI y tropas francesas, para detener a Gbagbo, y después ponerlo a disposición de la Corte Penal Internacional (CPI); el impacto de los conflictos en su vecindad (ataques desde la zona fronteriza de Ghana y Liberia, así como la entrada de mercenarios procedentes de Malí y Liberia), los desacuerdos en la forma de aplicar una justicia transicional sobre los hechos del reciente pasado y las acusaciones sobre las violaciones de los derechos humanos por parte del presidente Ouattara, sucesor de Gbagbo; los desacuerdos, en 2014, entre el gobierno y la oposición sobre la legislación electoral (como se irá viendo, uno de los factores más desestabilizadores en el continente africano), las divisiones entre los partidos políticos, y, ya en 2015, la fuerte oposición a la reelección del presidente Ouattara, que fue origen de manifestaciones, con víctimas mortales. Entre las medidas tomadas en el primer período, destacaría la protección que tuvo que dar la ONUCI al presidente electo, en 2010, las sanciones que en aquel momento tomaron la Unión Africana y ECOWAS, la misión mediadora de este último organismo regional y el cierre temporal de la frontera con Liberia, en

2012. Posteriormente a la detención de Gbagbo, se creó una Comisión para el Diálogo, la Verdad y la Reconciliación, intervino la CPI, se creó un Marco Permanente del Diálogo (en 2013), que logró un acuerdo para que los militares se retiraran a los cuarteles, el desarme de actores no oficiales, garantías de seguridad para la oposición, una amnistía y medidas para terminar con la explotación ilegal de las tierras. También se redujeron de las restricciones para el acceso a la nacionalidad, se concedió permiso al partido del expresidente para realizar actos políticos y se dio inmunidad para los exiliados retornados, entre otras medidas.

La crisis de **Guinea** se remonta al golpe de Estado militar de 2009, tras la muerte del expresidente Conté, también golpista y con ambiciones de perpetuarse en el poder, que detentó la presidencia durante veinticuatro años, de 1984 a 2008. Tras el golpe de 2009, se creó un Grupo Internacional de Contacto, codirigido por la UA y ECOWAS, y formado por la Unión Africana, ECOWAS, la Comunidad de Estados Sahel-Saharianos (CEN-Sad), la Unión Europea, la ONU, la Organización Internacional de la Francofonía, la Organización de la Conferencia Islámica, la Organización del Río Mano, FMI, Banco Mundial y la OIT. En aquel año, se abrió un período de transición, que se alargó más de lo prometido, y el gobierno surgido en 2010 realizó varias concesiones, tanto en 2011 como en 2015. Así, en 2011, retrasó los comicios, por problemas en el censo, accediendo a una petición de la oposición. En ese año, hubo un intento de golpe de Estado. El país tiene un problema de enfrentamientos étnicos importante, hay 24 etnias diferentes, aunque la mayoría son n'ko (40 %), fula (30 %) o susu (20 %), que se traslada en los momentos electorales, en los que se producen enfrentamientos, como ocurrió en 2010, en 2011 y en las aplazadas elecciones celebradas en 2013, que produjeron víctimas mortales. En dicho año se hicieron promesas que no se cumplieron, se retrasaron de nuevo las elecciones locales, y en 2015 se volvieron a dar episodios de violencia pre-electoral, a pesar de existir observadores externos de la UA y la UE. En este último año, no obstante, se firmó un acuerdo para garantizar una mayor representación de la oposición en los gobiernos locales, y se reformó la Comisión Electoral. El país es objeto de una importante atención por parte de Naciones Unidas, a través de los

informes semestrales del secretario general sobre África Occidental, cuyo representante especial para la región actuó como facilitador en la crisis interna de 2013. La tensión se pudo reducir, pues, gracias a las actuaciones del gobierno y de la oposición. Además de las actuaciones señaladas, añadiría, en 2010, la asistencia del Departamento de Asuntos Políticos de la ONU para las elecciones y la misión de ECOWAS, UA y ONU para la segunda vuelta de dichas elecciones; la firma de un memorándum de entendimiento entre los dos candidatos a la presidencia, en la segunda vuelta, bajo los auspicios de ECOWAS; la creación del Grupo Internacional para Guinea, cuyo mandato finalizó a principios de 2011, y una misión conjunta de ECOWAS, UA y ONU, para la reforma del sector de seguridad. En 2011, se produjo una colaboración del gobierno y ECOWAS para la mencionada reforma del sector de seguridad, la llegada de un enviado especial de la Unión Africana para Guinea y la formación de una Comisión Provisional de Reconciliación Nacional, copresidida por el gran imam y el arzobispo de Conakry, aunque el país es fundamentalmente musulmán. En 2012, ante la falta de consenso para la organización de las elecciones, la ONU envió una misión de asesoramiento electoral, así como una misión de alerta temprana, para evaluar la situación política. En 2013, gobierno y oposición firmaron una declaración contra la violencia electoral, se inició un diálogo inclusivo sobre el tema electoral, con la participación de Estados Unidos, Francia, la Organización Internacional de la Francofonía, la Unión Europea y el PNUD, y, tras un acuerdo sobre el proceso electoral, se constituyó un comité de seguimiento, con presencia internacional. En 2014, el gobierno adoptó una estrategia nacional para la reforma del sector de la seguridad en el período 2014-2017. No obstante todas esas medidas, en 2015 persistió la tensión electoral, que produjo nuevas víctimas mortales en las manifestaciones, por lo que la cuestión de fondo que enturbia los procesos electorales no quedó resuelta. Desde 2007, el país forma parte del Programa de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas,⁵² que también ha promovido la reconciliación nacional, a través de la Comisión antes mencionada. Varios donantes han procedido a ayudar a la reforma del sistema judicial y del sector de seguridad, dos de los retos más importantes del país, y el último, como se ha podido comprobar,

uno de los temas preferentes de la actividad de UNOWA en este país.⁵³

Como otros países de la región, **Guinea-Bissau** arrastra un largo historial de guerras civiles y golpes de Estado, y, por tanto, de una gran influencia de las Fuerzas Armadas en la vida política. A ello se puede añadir los enfrentamientos entre partidos que representan a diferentes grupos étnicos. En los años más recientes, la coyuntura estuvo influida por la ruptura de un pacto de estabilidad firmado en 2007, el impacto cada vez mayor de las redes del narcotráfico internacional, el asesinato del presidente, Joao Bernardo Vieira, en marzo de 2009, y un nuevo golpe de Estado militar, en abril de 2012, que derrocó al gobierno interino. ECOWAS envió una misión militar al país, ECOMIB. La Junta Militar creada en aquel año alcanzó un acuerdo sobre el proceso de transición con la mayoría de los numerosos partidos de la oposición, que dio lugar a la creación de un Consejo Nacional de Transición, aunque se presentaron desavenencias en torno a la comisión electoral. En 2013, los actores políticos lograron acercar posiciones sobre el proceso de transición, la Asamblea Nacional aprobó un nuevo Pacto de Transición y Acuerdo Político y un acuerdo sobre los principios para restaurar el orden constitucional, lo que permitió instalar un nuevo gobierno de transición, más inclusivo. En una resolución de febrero de 2015, el Consejo de Seguridad alabó la reforma del sector de la seguridad, la lucha contra la corrupción mediante el fortalecimiento del sistema judicial, la mejora de la administración pública y la gestión de los ingresos del Estado, así como el suministro de servicios básicos a la población. Pero al cabo de muy poco, la situación cambió radicalmente. En agosto, se produjo una grave crisis, después de que el presidente disolviera el Ejecutivo. En mayo de 2016, volvió a hacer lo mismo, y unos meses más tarde, volvió a cambiar el gobierno, por tercera vez, lo que creó una inquietante inestabilidad política. El mismo secretario general de Naciones Unidas, en su informe de agosto de 2016,⁵⁴ tuvo que lamentar que, desde agosto de 2015, se había suspendido la aplicación de las principales reformas prioritarias en los sectores de la defensa, la seguridad y la justicia, y que la prestación de servicios básicos se había visto afectada, por lo que decidió renovar las sanciones a algunas personas del país. Fuera del período de este estudio,

en octubre de 2016, ECOWAS promovió un acuerdo para formar un gobierno inclusivo,⁵⁵ sin resultados a corto plazo. Así pues, lo que se había logrado se perdió muy poco después. En todo caso, y para el período analizado, las actuaciones preventivas más destacadas fueron la facilitación de ECOWAS en el proceso de transición de 2012, con un despliegue de tropas, las sanciones iniciales de la ONU y otros organismos, la apertura de la Asamblea Nacional, el establecimiento de la Comisión para la Paz y la Estabilidad por la Asamblea Nacional, el logro del ya mencionado nuevo gobierno de transición, ya en 2013, más inclusivo, y una nueva facilitación de ECOWAS en 2015, para el nombramiento de un nuevo primer ministro. ECOWAS recomendó la revisión de la Constitución y su sistema político. También es de mencionar la existencia de una **Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNIOGBIS)**,⁵⁶ desde 2010, la de un representante especial del secretario general de Naciones Unidas para el país, y la inclusión de Guinea-Bissau en el Programa de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas.⁵⁷

La crisis de **Malí**, un país sumido en la pobreza, está estrechamente conectada con el conflicto armado que vive el país, desde 2012, bastante influido por lo que acababa de suceder en Libia, y que condiciona profundamente el funcionamiento de las instituciones y las relaciones con los militares. Se trata de un conflicto sumamente complejo, multifactorial y con muchos actores con intereses contrapuestos, en el que pesa mucho la marginación histórica del norte del país, la estrategia colonial de dividir tuaregs y árabes, la corrupción, la mala gobernanza, la militarización, la extrema pobreza y un contexto regional cada vez más explosivo, tras la aparición del yihadismo. En síntesis, en 2012, los tuaregs tomaron el control del norte del país (era, ya, su cuarta rebelión), iniciando un conflicto armado que todavía permanece, a pesar de que en 2015 se firmó un frágil acuerdo de paz,⁵⁸ con la mediación de Argelia y los buenos oficios de la UA y la MINUSMA, y en el quedaron excluidos los grupos yihadistas, pero que contemplaba la participación de los rebeldes tuaregs en la Administración del norte del país. Desde entonces, no obstante, persistieron los choques armados entre la Coordinadora de Movimientos del Azawad (independentista) y los tuaregs

leales al gobierno (la Plataforma). En aquel año, 2012, se produjo un golpe militar, por desacuerdo con la gestión de la rebelión tuareg y el desabastecimiento de las tropas, que creó un vacío de poder, al tiempo que los militares no estaban de acuerdo con una posible intervención armada internacional para resolver el conflicto en el norte del país, por lo que forzaron la dimisión del primer ministro. Poco después, sin embargo, hubo un retorno del poder a las autoridades civiles. También hubo un intento de contragolpe militar por parte de la Guardia Presidencial, se produjeron las lógicas divisiones entre los partidarios y los detractores de la Junta Militar, y, ya en 2013, se produjeron enfrentamientos entre los mismos militares, incluido un amotinamiento. A ello habría que sumarle unos problemas con el censo electoral. En 2013 se proclamó un nuevo gobierno, que hizo unas propuestas de diálogo, incluida la conformación de una Conferencia de Reconciliación Nacional. Parte de lo ocurrido probablemente tuvo relación con los intereses de Francia, que intervino militarmente en 2013 sobre el uranio en territorio maliense. La crisis de 2012 produjo un importante flujo de personas refugiadas, que se mantuvo, y de desplazadas, que fue disminuyendo con los años. En cualquier caso, el conflicto armado desestabilizó profundamente el país, que pasó a ser objetivo de atentados de grupos yihadistas, y persistieron las amenazas al acuerdo de paz parcial firmado. No se ha logrado una descentralización del país, ni resuelto los numerosos conflictos intercomunitarios. No puedo dejar de señalar que, tanto en 1991 como en 2006, se lograron acuerdos de paz con los tuaregs, que no se llegaron a cumplir en su totalidad. Una vez más, estamos obligados a repasar con precisión lo que falló en los intentos anteriores, ya que lo sucedido en 2012 no surgió de la nada.⁵⁹ Entre las medidas adoptadas en este tiempo, cabe citar la intermediación de ECOWAS en la crisis del 2012, a través del presidente de Burkina Faso, pero que también impuso sanciones; un acuerdo con Naciones Unidas para la reforma del sector de la seguridad, en 2012; una reunión ministerial del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, durante la cual se adoptaron varias decisiones importantes para estabilizar la situación en el norte de Malí y en la región del Sahel, incluso mediante el establecimiento del Grupo de Apoyo y Seguimiento de la Unión Africana y las Naciones Unidas sobre la situa-

ción en Malí; las gestiones del representante especial del secretario general de Naciones Unidas para África Occidental, la aprobación, por parte de Naciones Unidas, en diciembre de 2012, de una misión multinacional para Malí, reclamando esfuerzos para lograr una reconciliación política; la celebración de elecciones en 2013, con la supervisión de la **Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA)**,⁶⁰ creada en 2013 con más de 11.000 efectivos, con resultados claramente insuficientes, y que es objetivo permanente de ataques.

Independiente de Francia desde 1960, **Níger** sufrió varios golpes de Estado militares y no tuvo Constitución ni elecciones libres hasta 1993. Cerca de un 10 % de la población de este país es tuareg, y la mayoría de sus habitantes es musulmana. Aunque es un país pobre, tiene grandes riquezas de uranio y carbón. En el período analizado, Níger tuvo dos crisis importantes, en 2010 y en 2015, de naturaleza muy diferente. La primera se remonta a la intención del presidente Tandja de perpetuarse en el poder, un ejemplo más con la disolución del Parlamento y la aprobación de una nueva Constitución hecha a su medida.⁶¹ Ello originó un golpe de Estado militar en febrero de 2010, que destituyó al presidente. Hay que añadir, como en otros países que ya he comentado, la existencia de una inestabilidad regional muy importante: a partir de 2011, por la presencia de un grupo armado argelino, grupos armados tuaregs y por la crisis en Libia; a partir de 2012, debido al conflicto de Malí y, muy especialmente en 2015, por los combates ante las agresiones del grupo armado de Nigeria, Boko Haram, que provocaron importantes desplazamientos forzados, tal como se indica en un cuadro posterior, y que motiva la segunda crisis comentada. En aquel año, hubo acusaciones de intento de un nuevo golpe de Estado. Las elecciones presidenciales previstas para 2016 se desarrollaron con normalidad, aunque inicialmente hubo tensión por la falta de consenso sobre las fechas, y el clima era de cierto desencanto a causa de que no se cumplieron muchas promesas realizadas al inicio de la transición de 2011, en buena parte por los problemas de seguridad del país y el consiguiente aumento de los gastos militares, la llamada «*securitization*»⁶² o «predominio de la seguridad», que han quedado por encima de las demás necesidades del país, y por las acusaciones del creciente autoritaris-

mo del presidente y de las restricciones a la oposición. Con relación a la primera crisis, se adoptó una serie de medidas positivas: reuniones del representante especial del secretario general de la ONU, en coordinación con la ECOWAS, que ya había promovido un diálogo internigeriano en 2009, y la Unión Africana; un referéndum constitucional a finales de 2010, con alta participación; la limitación de los mandatos presidenciales, el restablecimiento crediticio por parte de los donantes, elecciones en enero y marzo de 2011 (con observadores de ECOWAS, UA, Organización de la Conferencia Islámica y UE), disolución de la Junta Militar, en abril de 2011; liberación del expresidente Tandja y amnistía para los militares golpistas; ayuda militar de EE.UU., a partir de 2013, para combatir a los grupos armados de la región; impulso a la formación de un gobierno de unidad nacional, en 2013; una misión conjunta de la ECOWAS y la UNOWA, en 2013, por los problemas de seguridad en la frontera con Nigeria, o la visita del secretario general de la ONU, en noviembre de 2013. Con relación al impacto de las acciones de Boko Haram, como en el resto de países afectados, de momento no se ha encontrado otro camino que el de la lucha antiterrorista, y dentro de un esquema regional, sin resultados hasta el momento.

Dejando a un lado el conflicto de carácter armado que **Nigeria** tiene con el grupo integrista Boko Haram,⁶³ del que ya he hecho referencia por el impacto que ya ha tenido en los países vecinos, señalo aquí dos tipos de crisis, que están vinculadas: la que concierne al conjunto del país, y la específica de la región del Delta del Níger. La primera, pues, trata de la larga crisis interna de este inmenso país, con casi un millón de kilómetros cuadrados y 182 millones de habitantes, excolonia británica, pluriétnico (tiene 510 lenguas vivas, por lo que se decidió que el inglés fuera el idioma oficial, algo realmente singular), con una permanente militarización y presencia de las Fuerzas Armadas en el mundo político, además de controlar la fuerza militar de ECOWAS y de tener un largo historial de corrupción y abusos en los derechos humanos; élites sumamente depredadoras, un Estado históricamente represivo, con el país dividido por las religiones (los musulmanes, suníes, en el norte y los cristianos en el sur, casi a partes iguales), pero igualmente por causas económicas y políticas, con unos índices escandalosos de corrupción y falta de trans-

parencia, en gran parte debido a la inmensa riqueza petrolera del país, que no beneficia a la mayor parte de la población y es objeto de rapiña, y que ha producido un grave conflicto político, social y ambiental en la región del Delta del Níger, en el sur del país, que comentaré, y que es el fiel reflejo de la impunidad de la que goza la industria petrolera.⁶⁴ Es posible, aunque no puedo tener la seguridad, que el surgimiento de Boko Haram no hubiese tenido lugar, al menos en la expresión actual, sin las históricas desigualdades regionales, la centralización y la marginación del norte del país. Lo cierto, sin embargo, es que desde los años noventa, las divisiones religiosas, étnicas y políticas han comportado enfrentamientos de gran violencia, asesinatos políticos y numerosos atentados. Aunque es poco conocido, existe igualmente un importante conflicto entre la comunidad nómada de pastores, los fulani, y los agricultores nigerianos en el centro del país, que es causa de muchas víctimas mortales y desplazamientos forzados, desde los inicios de este siglo. En el período analizado, ya se produjo una importante violencia preelectoral y pos-electoral, en 2011, acompañadas de fuertes enfrentamientos entre las comunidades cristianas y musulmanas, en los que murieron 800 personas, por lo que el diálogo interreligioso deviene como el gran reto del país,⁶⁵ en el caso de que Nigeria tenga viabilidad, tal como es hoy día, pues no deja de ser un espacio geográfico convertido en Estado de forma más bien forzada por la metrópoli británica. En 2012, un aumento de los precios originó las correspondientes protestas, duramente reprimidas. Este clima permanente de violencia, retrasó incluso la celebración de las elecciones de 2015. Entre las medidas adoptadas en la fase final del período analizado, destaco la existencia de observadores electorales en 2015, totalmente necesaria en un país tan poco fiable en cuanto a transparencia, los viajes del representante especial del secretario general de Naciones Unidas para África Occidental, y los acuerdos de noviolencia para las elecciones de 2015, entre el presidente saliente, Jonathan, y el entrante, el militar y político formado en Estados Unidos, Muhammadu Buhari,⁶⁶ firmado en enero (Abuja Declaration Accord),⁶⁷ junto a otros candidatos, y en marzo de 2015, este último con los buenos oficios del Nigeria's National Peace Committee,⁶⁸ vinculado al Kukah Centre, que promueve el diálogo en el país. Como conclusión, es evidente que Nige-

ria tiene un enorme problema estructural, con múltiples frentes abiertos, demasiados, que seguramente continuarán generando importantes conflictos en los años siguientes, por lo que no será de extrañar que el discurso de la prevención no sea el mejor instrumento para abordarlos, si no va acompañado de un diálogo de cómo encarar el futuro entre todas las comunidades que conforman este inmenso y complicado país. Creo, honestamente, que el desafío va algo más allá de la simple política convencional.

La segunda crisis que quisiera comentar de Nigeria es la referida a la **región del Delta del Níger**, donde habitan los pueblos ogoni e ijaw, la más rica en petróleo y las más empobrecida y marginada, y sobre la que existe una enorme literatura. A modo de síntesis, señalaré que existe un conflicto en la zona desde los años noventa,⁶⁹ de carácter armado desde 2001, derivado de la explotación de los recursos petrolíferos de la región, que no han generado beneficios económicos a la población y ha contaminado la zona muy seriamente, lo que motivó la militarización de la región y la aparición de grupos armados, que con frecuencia atacan contra las instalaciones petroleras. El deterioro medioambiental es inmenso, con una gran responsabilidad de la compañía Shell. En la región predomina la inseguridad, la criminalidad, los secuestros y los sabotajes. Aunque han existido negociaciones con dichos grupos,⁷⁰ se han planteado problemas con los programas de reinserción de excombatientes, tras una amnistía concedida en 2009, lo que generó protestas de los mismos. La no resolución de los problemas de fondo generó demandas de autonomía a partir de 2015. Aparte de la amnistía ya comentada, las medidas adoptadas han sido claramente insuficientes, como las promesas de pagar los salarios atrasados de los excombatientes, o la creación de un fondo fiduciario, en 2010, con 10 millones de dólares iniciales, para limpiar la región, claramente insuficiente. También se han creado varias instituciones dedicadas específicamente a promover el desarrollo de la región y combatir el destrozo medioambiental,⁷¹ pero con resultados ineficientes. Existen las condiciones, pues, para nuevos estallidos de violencia.

Senegal,⁷² el único país de la región que no ha tenido la mala experiencia de vivir un golpe de Estado militar, convive con un conflicto de baja intensidad desde 1982 en la región de Casamance, la

franja situada al sur de Gambia, muy singular a nivel geográfico, por la existencia de un grupo armado que se encuentra dividido en dos facciones, con dirigentes muy personalistas, lo que ha dificultado los intentos de negociación, dado que no hay un interlocutor único. Aunque inicialmente la reivindicación era lograr una independencia o un autogobierno, con el trascurso de los años ha ido disminuyendo el carácter político del conflicto, y ha aumentado la lectura de intereses económicos creados por el propio grupo en sus zonas de influencia. En 2004 se alcanzó un acuerdo de paz con el máximo dirigente del grupo, pero el surgimiento de disidencias en el seno del mismo motivó que cada año surgieran enfrentamientos esporádicos, que fueron especialmente relevantes en 2011 y 2012, coincidiendo con las elecciones de ese último año. El gobierno ha intentado establecer mecanismos y recursos para el desarrollo de la región, como incentivo para lograr un acuerdo, que están mediados por la Comunidad de Sant'Egidio desde 2012. He de hacer notar el importantísimo papel que han tenido los grupos de mujeres de la región, muy activos en promover los diálogos y poner fin a la violencia. También ha tenido un papel destacado el obispo de Ziguinchor, la capital de la región. Es un conflicto resoluble, probablemente en la medida en que el gobierno logre una descentralización, ponga fin al aislamiento de Casamance y promueva un buen desarrollo para la región. De hecho, en 2014, ya puso en marcha un plan de desarrollo, con una inversión modesta, de 35 millones de euros, a través del programa Polo de Desarrollo de Casamance (PPDC). Las mejores medidas preventivas y de gestión del conflicto, pues, son la combinatoria de desarrollo y negociaciones.

Si se observan los flujos de personas refugiadas y desplazadas de la región, se pueden ver de forma muy precisa los momentos de mayor impacto humanitario de las crisis citadas: un gran repunte de las personas refugiadas procedentes de Côte d'Ivoire, en 2011, y de las desplazadas de ese mismo país, en 2015; la explosión de Malí, en 2012; los desplazamientos en Níger, en 2015, y el brutal desplazamiento de personas en Nigeria, a partir de 2014, a causa de las acciones de Boko Haram.

Personas refugiadas y desplazadas (IDP) en la región, 2010-2015
(en miles de personas)

País	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP
Côte d'Ivoire	41,7	514,5	154,8	126,6	100,7	45,0	85,6	24,0	71,9	24,0	71,1	308,2
Malí	3,6	-	4,2	-	149,9	227,9	152,8	254,8	139,2	99,8	154,2	61,9
Níger	0,8	-	0,8	-	0,8	-	0,6	-	0,7	-	1,3	137,3
Nigeria	15,6	-	17,1	-	18,0	-	31,1	-	90,9	1.188,0	168,0	2.172,5

FUENTE: Anuarios del ACNUR.

En resumen, la región tiene unos importantes déficits en aspectos cruciales para una convivencia pacífica, difícilmente gestionables desde organismos regionales si no hay una real cooperación de los gobiernos. Como se habrá comprobado, y ya que es un factor muy destacado en la zona, varios países han tenido problemas con sus Fuerzas Armadas, sin que se hayan hecho esfuerzos suficientes para reformar el sector de seguridad, con las salvedades que ya he mencionado sobre este tema.

A pesar de algunos esfuerzos, los resultados de las políticas preventivas y de gestión no han sido suficientes, al menos como para evitar estallidos de violencia o el agravamiento de las situaciones que provocaron las crisis, aunque los resultados son notablemente mejores que la media continental. En los casos de Malí y Nigeria, ha sido inevitable tener dificultades añadidas, en razón de la existencia, en paralelo, de un conflicto armado en sus zonas norte, que ha condicionado cualquier esfuerzo para atender el resto de problemas.

Resultados de la prevención		
Positivo	Insuficiente	Negativo
Burkina Faso (2015)	Côte d'Ivoire	Burkina Faso (2011)
Guinea-Bissau (2012-2014)	Guinea	Guinea-Bissau (2015)
Níger (2010-2011)	Níger (2015)	Malí
Nigeria (2015)	Nigeria (Delta del Níger) Senegal (Casamance)	Nigeria
4 (30,8%)	5 (38,4%)	4 (30,8%)

Las estructuras de la prevención en África Occidental

Antes de comentar los organismos presentes en la región, creo conveniente señalar que Naciones Unidas diseñó, en 2012, una **Estrategia Integrada de las Naciones Unidas para el Sahel**, con una importante perspectiva de género, en la que los cinco países prioritarios eran Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger. De hecho, se creó el llamado «Grupo de los Cinco del Sahel», formado por los cinco países mencionados, con el propósito de promover entre sus miembros una visión común del desarrollo y la seguridad, pero que, en la práctica, puso más énfasis en los temas de seguridad que en el resto. En el informe del secretario general de la ONU sobre los progresos realizados al respecto, fechado en noviembre de 2015,⁷³ y en el que señalaba el estado de la cuestión desde junio de 2014, se ponía de manifiesto que la gobernanza democrática era todavía frágil en la mayoría de los países del Sahel, y que las transiciones políticas y los procesos electorales en la región continuaban generando tensiones y podrían dar lugar a disturbios. También indicaba que los estados del Sahel seguían teniendo dificultades para ejercer la autoridad efectiva del Estado en la totalidad de sus territorios y prestar servicios sociales básicos a su población, en particular a quienes viven en zonas periféricas desérticas o semiáridas, lo cual genera entre la población un sentimiento de abandono y marginación por los gobiernos centrales. Además, la situación de la seguridad en el Sahel seguía siendo inestable por las condiciones en Libia y Malí, la amenaza terrorista planteada por Boko Haram y otros grupos terroristas, el aumento del tráfico de drogas y la oleada de migración irregular. Una parte importante de la actividad de la ONU en el Sahel consistió en programas para prevenir y combatir la radicalización y el extremismo violento, creando una célula regional. El resto de programas hacían referencia a la gestión de las fronteras, el acceso a la justicia, la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y transfronteriza, el control de las armas pequeñas, el pastoreo resiliente, los dividendos demográficos y el empoderamiento económico de la mujer. En abril de 2015, se creó un Grupo de Contacto Oficioso, formado por representantes de Bélgica, España, Noruega, el Reino Unido y Suiza.

Como mecanismos institucionales de prevención en la zona, es de destacar la labor de la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA), de la Comunidad Económica de los estados de África Occidental (ECOWAS/CEDEAO), y como organización no gubernamental, la existencia del West Africa Network for Peacebuilding (WANEP).

Naciones Unidas cuenta con una oficina para la región, la **Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA)**,⁷⁴ con un presupuesto, en 2010, de unos ocho millones de dólares, con cometidos de diplomacia preventiva, y que incluye también a Camerún y Mauritania, que no son miembros de ECOWAS. En enero de 2016, se fusionaron UNOWA y la Oficina del enviado especial para el Sahel (OSES), lo que dio lugar al nacimiento de **UNOWAS, Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel**,⁷⁵ con la responsabilidad de actuar en la diplomacia preventiva, realizar buenos oficios, facilitar y mediar en la región, así como consolidar la paz y la buena gobernabilidad en los países que salgan de un conflicto armado o que tengan crisis políticas.

El secretario general de la Organización ha emitido informes semestrales sobre su labor, centrados «en los acontecimientos nacionales, intersectoriales y transfronterizos de África Occidental y las actividades emprendidas por la UNOWA en materia de diplomacia preventiva y sensibilización respecto de las amenazas y los problemas que se plantean, así como en los esfuerzos encaminados a promover consultas y sinergias a nivel subregional y enlace con la Comunidad Económica de los estados de África Occidental (ECOWAS/CEDEAO) y la Unión Africana en la promoción de la paz y la estabilidad y la prestación de asistencia a esas dos entidades».⁷⁶ En el informe de 3 de diciembre de 2010,⁷⁷ ya se señala, acertadamente, que «África Occidental sigue siendo vulnerable a una serie de factores de desestabilización internos y externos. Entre los problemas internos cabe mencionar los relacionados con la gobernanza y el estado de derecho, la transparencia y la rendición de cuentas, los procesos electorales imperfectos, las constantes dificultades con conceptos tales como el de compartir el poder, la reforma del sector de seguridad, la igualdad entre los géneros, los derechos humanos y la impunidad. Los factores externos de inestabilidad que siguen afectando al

África Occidental son de carácter más regional y transfronterizo. Entre ellos se cuentan las actividades terroristas y la delincuencia organizada transnacional, especialmente el tráfico de drogas».

En el informe relativo al primer semestre de 2012,⁷⁸ mostró su preocupación por los acontecimientos en varios países de la zona, señalando que,

de conformidad con su Protocolo sobre democracia y buena gobernanza, ECOWAS/CEDEAO reaccionó prontamente ante los cambios de gobierno inconstitucionales en Guinea-Bissau y Malí. No obstante, seguía resultando preocupante la posibilidad de que otros países de la subregión también fueran vulnerables a cambios de gobierno inconstitucionales, debido principalmente a que en algunos países de la subregión persistían las causas profundas de la inestabilidad, como la débil gobernanza, la exclusión política y los sectores de seguridad politizados y no regulados». Por todo ello, «la labor de buenos oficios de mi Representante Especial para África Occidental se centró en asegurar el restablecimiento de la autoridad civil y el orden constitucional en Malí y en Guinea-Bissau, en coordinación con mi Representante Especial para Guinea-Bissau; aliviar las tensiones relacionadas con las elecciones; y ayudar a consolidar los procesos e instituciones democráticas, en particular en Guinea, Senegal y Togo.

En el período mencionado, la labor preventiva de la UNOWA ha estado muy centrada en los buenos oficios del representante especial del secretario general de la ONU para África Occidental, y jefe de UNOWA, que visitó con periodicidad la mayoría de los países de la región, y prestó mucha atención a las crisis de Guinea y Níger, y, de manera particular, a la situación general de inseguridad en el Sahel. Sus actividades y recomendaciones quedaron plasmadas en los informes semestrales antes mencionados. También, como labor preventiva, es de destacar el envío de observadores electorales en varios países de la región, una tarea absolutamente necesaria, debido a las violencias asociadas a los períodos preelectorales.⁷⁹ A pesar del esfuerzo en este sentido, la actividad de UNOWA no ha sido suficiente en el ámbito preventivo y de gestión de las crisis, al no actuar sobre la mayoría de factores que han creado inestabilidad. Como se ha mencionado, desde 2004 existe la Operación de Naciones Unidas en

Côte d'Ivoire (ONUCI), país en el que el secretario general de la ONU tiene un representante especial desde 2011. La situación del país mereció el envío de un enviado especial del secretario general de la ONU, así como informes del consejero especial del secretario general para la Prevención del Genocidio, del consejero especial del secretario general sobre la Responsabilidad de Proteger y del Consejo de Derechos Humanos, que envió una comisión internacional independiente. En la crisis de Guinea, en 2009 se creó el Grupo Internacional de Contacto, codirigido por la UA y ECOWAS, y formado por la Unión Africana, ECOWAS, la CEN-Sad, la Unión Europea, la ONU, la Organización Internacional de la Francofonía, la Organización de la Conferencia Islámica, la Organización del Río Mano, FMI, Banco Mundial y la OIT. En el caso de Guinea-Bissau, que fue exitoso entre 2012 y 2014, pero no en 2015, es de mencionar la existencia en este país, desde 2010, de la Oficina Integrada de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNIOGBIS), que ha prestado un gran apoyo a la reforma del sistema de seguridad de ese país. También ha contado con la asistencia del representante especial del Secretario General para Guinea-Bissau.

Otro ente importante de la región es la **Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS/CEDEAO)**.⁸⁰ Fundada en 1975, integra a quince países de África Occidental. Aunque su misión es promover la integración económica de la región, también ha realizado misiones militares, de paz y seguridad, a través de la Economic Community of West African States Monitoring Group (ECOMOG), basado en las fuerzas militares nigerianas, y severamente criticadas por su alto nivel de corrupción. Siete de sus quince países (46,7 %) han tenido crisis sociopolíticas en el período analizado. De acuerdo con su página web, la revisión del Tratado de ECOWAS en 1993 amplió el alcance y el poder de la **Dirección de Asuntos Políticos, Paz y Seguridad (PAPS)**, debido al realismo político y al desafío que planteaba la tendencia a la erupción de conflictos en la zona. El PAPS, tal como se estableció, debe facilitar la aplicación del Protocolo relativo al Mecanismo de Prevención de Conflictos, Resolución de Gestión, Mantenimiento de la Paz y Seguridad de 1999, así como el Protocolo Suplementario sobre Democracia y Gobernabilidad, incluido el **Marco de Prevención de Conflic-**

tos de ECOWAS, estableciendo un sistema de paz y la observación de la seguridad subregional (**ECOWARN**). De conformidad con su cargo, el PAPS también facilita la asistencia electoral a los Estados miembros, mediante la creación de capacidad para los órganos de gestión electoral (OEB), la observación y el seguimiento de las elecciones. Además, ha de promover y consolidar el buen gobierno, mediante la creación de capacidades para los partidos políticos, los órganos legislativos, el poder judicial y los medios de comunicación, así como las instituciones de derechos humanos y anticorrupción. También debe participar activamente en el apoyo a los esfuerzos de mediación de la organización y en sus órganos (el Consejo de Sabios, Mediadores y Facilitadores) y facilitar y prestar servicios al **Consejo de Mediación y Seguridad**, para embajadores, ministros y jefes de Estado. Entre las actividades realizadas, señalar que contribuyó a la reanimación del Grupo Internacional de Contacto sobre Guinea Bissau (ICG-GB), como una de las plataformas para movilizar el apoyo de los socios para la implementación de las reformas que se necesitaban. En 2012, envió una misión a Guinea-Bissau, ECOMIB. Asimismo, en Malí, movilizó a las partes interesadas para que revisaran las intervenciones regionales, en particular en las esferas de la diplomacia preventiva y el despliegue rápido. A través del PAPS, se movilizó a los actores locales de Malí para participar en el Diálogo Inter-Malí de Argel. ECOWAS también ha emprendido medidas proactivas a través de misiones de investigación de hechos (*Fact-Finding Missions*) y misiones de alerta temprana en favor de las elecciones previstas para 2015 en Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea, Nigeria y Togo. En 2010, ECOWAS decidió enviar un equipo de mediación a Côte d'Ivoire, compuesto por los presidentes de Benín, Cabo Verde y Sierra Leone, y por el primer ministro keniano, en representación de la Unión Africana (UA), pero que finalmente optó por la amenaza militar. ECOWAS mantiene una estrecha relación con Estados Unidos, que a su vez es aliado de Nigeria. En noviembre de 2015 firmaron un acuerdo por el que Estados Unidos concedió 221 millones de dólares a la organización, con el propósito de fortalecer sus capacidades en temas de paz y seguridad, que incluía ECOWARN. Finalmente, es de señalar que, a mediados de 2015, ECOWAS abrió una página web titulada «ECOWAS Conflict Pre-

vention Framework Portal-ECPF»,⁸¹ con el apoyo de los gobiernos de Suecia, Noruega y Dinamarca.⁸² En suma, ECOWAS podría ser más efectiva si no dependiera tanto de Nigeria, hubiera una mayor colaboración y confianza entre los países miembros, se hiciera realidad el proyecto de descentralizar los mecanismos de alerta temprana, fuera capaz de responder con mayor rapidez a las crisis de la región y tuviera una relación más estrecha con los sectores de la sociedad con capacidad de observación y alerta.

En el ámbito no gubernamental, cabe destacar la **West Africa Network for Peacebuilding (WANEP)**,⁸³ que es una organización de consolidación de la paz regional, fundada en 1998, en respuesta a las guerras civiles que asolaron África Occidental en la década de 1990. Con los años, WANEP ha logrado establecer fuertes redes nacionales en todos los Estados miembros de la ECOWAS/CEDEAO, con más de 500 organizaciones miembros en toda África Occidental. WANEP pone especial énfasis en métodos de colaboración para la prevención de conflictos y construcción de la paz, el trabajo con los diversos actores de la sociedad civil, gobiernos, organismos intergubernamentales, grupos de mujeres y otros asociados, con el objetivo de establecer una plataforma para el diálogo, el intercambio de experiencias y el aprendizaje, complementando así los esfuerzos para garantizar la paz y el desarrollo sostenible en África. **West Africa Early Warning and Early Response Network (WARN)** es el mecanismo de WANEP para la prevención integral de conflictos. Trabaja para mejorar la seguridad humana en África Occidental, mediante la supervisión y presentación de informes sobre situaciones sociopolíticas que podrían degenerar en conflictos violentos y destructivos. WARN informa a los responsables políticos sobre las opciones de respuesta, por un lado, y las estrategias de respuesta de WANEP, por otro. El programa WARN de WANEP es el precursor de la ECO-WARN. WANEP está desarrollando un sistema nacional de alerta temprana en todas sus redes nacionales, para fortalecer aún más ECO-WARN y proporcionar una información más sólida y de base en el sistema. El programa ha creado sistemas de control de conflictos basados en la comunidad, con los monitores locales para producir informes de conflicto y de evaluación de la paz, informes de alerta temprana y documentos de política que son ampliamente difundidos

a los gobiernos, organismos intergubernamentales, socios y agencias de la ONU. WANEP publica un boletín de alerta sobre Guinea.⁸⁴

Así pues, junto a ECOWAS y la Unión Africana, el sistema de Naciones Unidas es quien ha asumido la mayor parte de la actividad preventiva, ya sea a través de UNOWA y del representante especial del secretario general para África Occidental, ya sea a través de operaciones de mantenimiento de la paz, Grupos de Contacto Internacional, sanciones del Consejo de Seguridad, informes del secretario general, representantes especiales del secretario general para algunos países específicos, asistencia electoral del Departamento de Asuntos Políticos, la Comisión de Consolidación de la Paz y algunos organismos del sistema. ECOWAS y la Unión Africana han apoyado procesos de transición y diálogos nacionales, han enviado observadores electorales, han emitido informes de alerta, han nombrado enviados especiales y mediadores y creado grupos de apoyo y seguimiento. Aunque la cifra parezca baja, África Occidental ha presentado, en el período estudiado, el mejor resultado regional, con un 30,8 % de éxito en la gestión de las crisis, e igual porcentaje de fracasos.

Actores de la prevención en África Occidental

Gobiernos (Burkina Faso; Guinea; Nigeria-Delta del Níger, Managing Director of the Niger Delta Development Commission [NDDC] and Presidential Adviser on the Amnesty Programme; Senegal).

Iglesias (Guinea: Comisión Provisional de Reconciliación Nacional).

Ejército (Burkina Faso [2015], Níger).

Partidos políticos (Burkina Faso; Côte d'Ivoire, a través del Marco Permanente del Diálogo; Guinea).

Naciones Unidas (Côte d'Ivoire: Operación de Naciones Unidas en Côte d'Ivoire [ONUCI]; Guinea, miembro del Grupo Internacional de Contacto, asistencia electoral, reforma del sector de seguridad, misión de alerta temprana; Guinea-Bissau, Oficina Integrada de la ONU en el país, UNIOGBIS; Malí, Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí [MINUSMA]).

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Guinea-Bissau, sanciones).

Secretario general de Naciones Unidas (Côte d'Ivoire: informes semestrales, a partir de 2011; Guinea-Bissau, 23 informes: 3 en 2010, 3 en 2011, 4 en

- 2012, 6 en 2013, 4 en 2014 y 3 en 2015; Malí: 13 informes: 1 en 2012, 7 en 2014 y 5 en 2015).
- Representante especial del secretario general de la ONU (Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Malí).
- Representante especial del secretario general de la ONU para África Occidental (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea, Malí, Níger, Nigeria).
- Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas (Guinea, asistencia electoral).
- Comisión de Consolidación de la Paz (ONU) (Guinea, Guinea-Bissau).
- Consejero especial del secretario general para la Prevención del Genocidio (Côte d'Ivoire).
- Consejero especial del secretario general sobre la Responsabilidad de Proteger (Côte d'Ivoire).
- PNUD (Guinea, asistencia electoral).
- UNEP (Programa Medioambiental de Naciones Unidas) (Nigeria-Delta del Níger).
- Unión Africana (Burkina Faso, a través del Grupo Internacional de Seguimiento y Apoyo a la Transición en Burkina Faso y observadores electorales; Côte d'Ivoire, creación de un Grupo de Alto Nivel, informes; Guinea, miembro del Grupo Internacional de Contacto, enviado especial, observadores electorales, reforma del sector de seguridad; Guinea-Bissau, 2 informes en 2013 y 1 en 2014; Malí: Grupo de Apoyo y Seguimiento [2012, 2013], un informe en 2012, 2 en 2013 y 1 en 2014, enviado especial; Nigeria, observadores electorales).
- ECOWAS/CEDEAO (Burkina Faso, mediación y observadores electorales; Côte d'Ivoire, mediación; Guinea, mediación, miembro del Grupo Internacional de Contacto, misión para la reforma del sector de seguridad; Guinea-Bissau, facilitación del proceso de transición de 2012, con despliegue de tropas, y mediación en 2015; Malí; Níger, diálogo internigeriano iniciado en 2009; Nigeria, observadores electorales).
- Grupo Internacional de Contacto para Guinea, formado por la Unión Africana, la CEDEAO, la CEN-Sad, la Unión Europea, la ONU, la Organización Internacional de la Francofonía, la Organización de la Conferencia Islámica, la Organización del Río Mano, FMI, Banco Mundial y la OIT.
- Grupo de Apoyo a la Transición en Burkina Faso.
- Unión Económica y Monetaria de África Occidental (Burkina Faso, observadores electorales).
- Unión de Río Mano (Guinea, miembro del Grupo Internacional de Contacto).

- Unión Europea (Burkina Faso, observadores electorales; Guinea, miembro del Grupo Internacional de Contacto, asistencia electoral).
- Organización Internacional de la Francofonía (OIF) (Burkina Faso, observadores electorales; Guinea, miembro del Grupo Internacional de Contacto, asistencia electoral).
- Organización de la Conferencia Islámica (OCI) (Guinea, miembro del Grupo Internacional de Contacto).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Guinea, miembro del Grupo Internacional de Contacto).
- Comunidad de estados del Sahel-Sáhara (CEN-SAD) (Guinea, miembro del Grupo Internacional de Contacto).
- Independent National Electoral Commission (INEC) (Nigeria, observadores electorales).
- Commonwealth (Nigeria, observadores electorales).
- Estados Unidos (Guinea, asistencia electoral).
- Francia (Guinea, asistencia electoral).
- Banco Mundial (Guinea, miembro del Grupo Internacional de Contacto).
- Comunidad de Sant'Egidio (mediación en Senegal-Casamance).
- International Crisis Group (33 informes de 7 países) (Burkina Faso: informes de julio 2013, enero y junio 2015; Côte d'Ivoire, informes en mayo y noviembre de 2010; marzo, agosto y diciembre de 2011; noviembre de 2012, y enero 2014; Guinea, informes de septiembre 2010, septiembre 2011, febrero 2013 y diciembre 2014; Guinea-Bissau, informes de enero y agosto 2012, abril 2014 y marzo 2015; Malí, informes de julio y septiembre 2012, abril 2013, enero y noviembre 2014, y mayo y diciembre 2015; Níger, informe en septiembre 2013; Nigeria, informes de diciembre 2010, febrero y septiembre 2011, diciembre 2012, abril y noviembre 2014; Nigeria-Delta del Níger, informe de septiembre 2015).
- Human Rights Watch (Côte d'Ivoire, informes en octubre 2010, octubre 2011, noviembre 2012, abril y octubre 2013, agosto y diciembre 2015; Guinea, mayo 2011, diciembre 2012, julio 2015; Malí, diciembre 2011, mayo 2015; Nigeria, agosto 2010, agosto 2011, octubre 2012, diciembre 2013, octubre 2014).
- Amnistía Internacional (Burkina Faso: 4 informes en 2010, 2 en 2011, 1 en 2012, 1 en 2013, 3 en 2014 y 4 en 2015; Côte d'Ivoire: 2 informes en 2010, 11 en 2011, 6 en 2012, 7 en 2013, 3 en 2014 y 1 en 2015; Guinea: 8 informes en 2010, 1 en 2013, 1 en 2014 y 7 en 2015; Guinea-Bissau: 2 informes en 2010, 1 en 2012 y 1 en 2014; Malí: 1 informe en 2010, 1 en 2011, 8 en 2012, 8 en 2013, 1 en 2014 y 1 en 2015; Níger: 3 informes en

2010 y 5 en 2015; Nigeria: 10 informes en 2010, 15 en 2011, 23 en 2012, 28 en 2013, 24 en 2014 y 20 en 2015; Nigeria-Delta del Níger: 1 informe en 2011, 7 en 2012, 1 en 2013, 3 en 2014 y 3 en 2015; Senegal: 4 informes en 2010, 4 en 2011, 5 en 2012, 4 en 2013, 2 en 2014 y 1 en 2015).

África Austral (o Meridional)

Esta región africana está formada por los países que pertenecen a la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC).⁸⁵ En la actualidad está integrada por quince países, cinco de los cuales (33,3 %) han tenido crisis en el período estudiado (los que están en negrita), un porcentaje notablemente inferior a la media africana: Angola, Botsuana, **Lesotho**, **Madagascar**, Malawi, Mauricio, **Mozambique**, Namibia, **República Democrática del Congo**,⁸⁶ Seychelles, Suazilandia, Sudáfrica, Tanzania, Zambia y **Zimbabue**.

El tipo de crisis que han tenido que hacer frente estos cinco países, de forma esquemática, tiene que ver con el militarismo, la inestabilidad política, corrupción, problemas con la oposición política, el expolio de recursos naturales, las crisis de procesos de paz anteriores, crisis electorales, pobreza y problemas institucionales múltiples. En RD Congo, además, hay que añadir los importantes conflictos que ha tenido con algunos países vecinos.

Desde su independencia en 1966, en **Lesotho** existen continuas disputas entre su monarquía, depuesta y repuesta en más de una ocasión, su inestable democracia, con una Constitución muy reciente, de 1993, y sus Fuerzas Armadas, que han provocado varios golpes de Estado y cambios de sistema. Ha tenido serias crisis políticas en 1974, 1986, 1991, 1994, 1998 y 2007, que han requerido de los buenos oficios de Sudáfrica y Botsuana. El reino de Lesotho está completamente rodeado por Sudáfrica, país del que depende totalmente en materia económica. La mayoría de los aproximadamente dos millones de habitantes viven en extrema pobreza. En 2012 se formó un gobierno de coalición, sumamente inestable, que provocó una crisis en la que medió, sin mucho éxito, el Christian Council of Lesotho (CCL). En 2014, el primer ministro suspendió el Parlamento para evitar una moción de censura impulsada por la coalición de

gobierno, y poco después hubo un intento de golpe de Estado, que obligó a marchar al primer ministro. Tras una mediación de la SADC, se acordó celebrar elecciones a principios del año siguiente. En 2015 se produjo otra importante crisis política, tras las elecciones de marzo, por el nombramiento como comandante de las Fuerzas Armadas a un exgolpista. Se produjeron purgas en el ejército. En junio, fue asesinado un alto cargo militar, a manos del propio ejército nacional. La SADC creó una comisión de investigación al respecto (SADC's Phumaphi Commission), y la Commonwealth⁸⁷ y la SADC enviaron misiones electorales para las elecciones de 2015. Sudáfrica estuvo ejerciendo sus buenos oficios para encontrar una salida a la crisis, a través de su vicepresidente y enviado especial en la SADC, Cyril Ramaphosa.⁸⁸ El rol desempeñado por la SADC en Lesotho, pues, puede calificarse de activo, pero más de gestión de las crisis que de ir al fondo de las mismas.

Madagascar vivió una seria crisis institucional en 2009, por la toma del poder por parte del antiguo alcalde de la capital, que contó con el apoyo del ejército, quien tuvo dificultades para llegar a un acuerdo sobre el reparto del poder político. En 2010, hubo intentos de golpe de Estado. En el mismo año, se aprobó una nueva Constitución, que prohibía concurrir a la presidencia a líderes exiliados. Dos años más tarde se inició una crisis económica, que desembocó en episodios de violencia en el sur del país, pillaje y la creación de milicias de autodefensa y la privatización de la seguridad. El presidente de Sudáfrica realizó una mediación en ese año, aunque sin éxito. La inestabilidad política se volvió a hacer patente antes de las elecciones de 2013. Al año siguiente, se produjo el retorno clandestino y detención del expresidente Ravalomanana. En 2015, volvió la inestabilidad política, tras un serio enfrentamiento entre el poder legislativo y el ejecutivo, que pudo resolverse tras un pacto de estabilidad entre ambos. A pesar de la extrema pobreza de la población, el país es rico en recursos naturales (minería, petróleo, bosques, agricultura y productos resultantes de su rica biodiversidad), y es objeto de pillaje por parte de empresas extranjeras, especialmente de Canadá, Reino Unido, China, Japón, Corea del Sur y Estados Unidos, que se aprovechan de una legislación hecha a su medida. Además, existe el problema de la compra de tierras por parte de otros países. El

agronegocio y el extractivismo son unas de las causas de los conflictos del país. Vinculado a este aspecto, el país padece de una notable corrupción, incluido el sistema judicial, y la institucionalidad está al servicio del gobierno. Algunas de situaciones de crisis fueron abordadas de manera bastante satisfactoria, desde diversas instituciones, pero otras no fueron objeto de ningún tratamiento. En 2009, Madagascar fue expulsada de la Organización Internacional de la Francofonía, hasta 2014. Se produjeron sanciones de EE.UU., la UA, el FMI y la UE contra el gobierno, desde 2010 hasta 2014. Hubo una aceptación inicial de la propuesta del SADC, en 2011, de crear un gobierno inclusivo (Roadmap for Ending the Crisis),⁸⁹ muy criticada y, a finales de 2014, se inició un proceso de reconciliación nacional, facilitado por el Malagasy Christian Council of Churches (FFKM), entre el presidente y sus predecesores. Se concedió una amnistía y también se puso fin al arresto domiciliario del expresidente, como parte del proceso de reconciliación y paz. La Unión Africana, por su parte, creó el Grupo de Contacto International sobre Madagascar (ICG-M). En 2011, el relator especial sobre el derecho a la alimentación realizó un informe en el que explicaba la inseguridad alimentaria del país, debido a los desastres naturales y a la crisis política. Por su parte, en 2012, la relatora especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud también elaboró un informe crítico respecto a la legislación malgache sobre este tema. En 2016, finalmente, las Naciones Unidas iniciaron un programa de reforma del sector de la seguridad en el país. Madagascar forma parte de la Comisión de Islas del Océano Índico (COI),⁹⁰ una modesta organización cuyo programa de paz y seguridad incluye la prevención de conflictos, pero que no ha tenido ninguna relevancia en las crisis del país.

¿Puede truncarse un acuerdo de paz firmado hace veinte años? Pues **Mozambique** pasó por este riesgo en el período que estamos analizando, desmitificando por completo lo que, durante muchos años, se presentó equivocadamente como modelo por seguir en un posconflicto bélico, por lo que fue un país prioritario en la cooperación internacional. La guerra civil, muy vinculada a la geopolítica de las grandes potencias durante la guerra fría, duró entre 1977 y 1992, y dejó un reguero de muerte que sus habitantes no olvidarán jamás, pues murieron un millón de personas. Pero la firma de la paz no

trajo consigo una estabilidad política, ni cambios de dirigentes, en un país que se ha ido caracterizando por irregularidades electorales, la creciente persecución hacia los grupos opositores (la RENAMO, el principal grupo opositor, y que no es un grupo monolítico, es la antigua guerrilla que combatió al gobierno, pero mantiene todavía una milicia, algo completamente anómalo y signo de fracaso de un aspecto fundamental en cualquier acuerdo de paz), corrupción, clientelismo y privilegios para los integrantes del partido que ha gobernado el país desde la independencia y el fin de la guerra (Frelimo), falta de transparencia en la explotación de los recursos naturales, aumento de las desigualdades y de la confianza popular en sus instituciones (a pesar de la disminución de la pobreza extrema), crisis económica y financiera en 2015 (en parte por la caída de los precios de sus materias primas, una importante deuda pública, el aumento de la inflación y la brusca disminución de las inversiones extranjeras), control del Estado en los medios de comunicación, o exigencias del partido opositor RENAMO de cambios en profundidad y una reforma de la comisión electoral. En 2012, ya era evidente la insatisfacción de la RENAMO, que reclamaba más acceso a las instituciones del Estado, a las Fuerzas Armadas y a la Comisión Nacional de Elecciones (CNE). En octubre de 2013 se produjo una gran tensión, cuando la RENAMO anunció su retirada del acuerdo de paz, después de que el ejército atacara su cuartel general y se iniciaran combates entre ellos. Al año siguiente, se consiguió un alto el fuego y un acuerdo, que volvió a romperse en 2015. Antes, se celebraron elecciones, en octubre de 2014, que no fueron aceptadas por la oposición, que consiguió un aumento significativo de los votos, por lo que exigió un gobierno de unidad nacional y, ya en 2015, la autonomía de las seis provincias bajo su control, donde se habían descubierto importantes yacimientos de hidrocarburos, demanda que fue rechazada por el Parlamento nacional. En 2015, el gobierno decidió no extender el mandato de la Misión Internacional de Observación Internacional (EMOCHM), encargada de observar el alto el fuego, y la RENAMO rechazó al equipo mediador mozambiqueño y solicitó una mediación externa (del presidente sudafricano, Jacob Zuma, o de la Iglesia católica). Entre las medidas adoptadas, ya en 2014, señalo la reforma de la Comisión Electoral Nacional, para ampliar el

cupo de la oposición; la propuesta de un programa de desarme y reintegración (DDR) para integrar las milicias de la RENAMO a las Fuerzas Armadas, que fracasó en 2015, por desacuerdos en la repartición de los cargos de mando. También en 2014, se concedió una amnistía sobre los actos violentos producidos desde 2012, se liberaron a los presos de RENAMO y se celebraron nada menos que más de cien rondas de diálogo, entre 2014 y 2015, entre los equipos negociadores del gobierno y la RENAMO. En cuanto a la participación externa, en las elecciones de 2014 hubo una misión electoral de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), la UE y EE.UU. Para la observación del alto el fuego, se creó una Misión Internacional de Observación Internacional (EMOCHM), que inició sus actividades en septiembre de 2014, con observadores de Sudáfrica, Kenya, Cabo Verde, Portugal, Italia, Reino Unido y EE.UU., pero que, a principios de 2015, solo quedaban los contingentes africanos, al retirarse el resto debido a la ineficacia del organismo. En mayo, finalizó su presencia en el país, al no renovar el gobierno su mandato. Todo un fracaso, pues los enfrentamientos continuaron hasta 2016. En agosto de 2016, fuera del período de análisis de este estudio, se formó una Comisión Mixta de diálogo entre ambos partidos, con la intermediación de la UE, el Vaticano (la Comunidad de Sant'Egidio ya medió para obtener el acuerdo de paz de 1992) y Sudáfrica. A finales de 2016, la Comisión Mixta continuaba funcionando, creando nuevos grupos de trabajo para preparar la descentralización del gobierno y la revisión de la ley electoral. El principal centro regional de prevención, la SADC, no tuvo ningún papel relevante en la crisis.

De la **República Democrática del Congo (RD Congo)** se pueden describir multitud de crisis, tanto internas como con algunos países vecinos (está rodeada por nueve países), pues lleva muchos años con una extrema conflictividad, especialmente en el este del país, mucha de ella armada, en particular desde 1998, hasta el punto de ser uno de los conflictos armados contemporáneos con tasas acumuladas de letalidad más alta del mundo.⁹¹ Resumir en unas pocas líneas su enorme conflictividad es, ciertamente, una impostura que debo aceptar, pues el país es tan enorme (2,3 millones de km²) y diverso (250 etnias), tan pobre su gente, pero tan rico en recursos minerales,

que, desde la independencia, ningún gobierno ha sido capaz de controlar la totalidad del país, aquejado de una extrema ingobernabilidad y corrupción, con regiones que son objeto de rapiña y pillaje por milicias, transnacionales y élites corruptas, amén de un ejército con licencia para el saqueo y la violación de las mujeres. La situación de los derechos humanos ha sido siempre desastrosa. Existe incluso la duda profunda de si este país es realmente viable. Una parte importante de la conflictividad en algunas zonas ha estado ligada a la lucha por el control de sus ricos recursos, entre ellos el apreciado coltán, usado para la fabricación de los teléfonos móviles, por lo que me atrevería a acuñar el término, nada metafórico, de «crisis sociopolítica con base geológica».⁹² No obstante esa complejidad, me centraré en algunas de esas crisis, dejando a un lado sus conflictos armados. Señalaré algunos conceptos clave de los últimos años para hacerse una idea de la pésima situación del país: ausencia de cultura democrática, tras una larga dictadura; J. Kabila es el presidente desde 2001, y, aunque la Constitución no permite un tercer mandato presidencial, intentó volverse a presentar, como muchos otros presidentes africanos.⁹³ Se produjo una crisis política tras las elecciones legislativas y presidenciales de 2011, acusadas de fraudulentas y cuyos resultados no fueron aceptados por la oposición. Ninguna de las elecciones que deberían haberse celebrado posteriormente a las de 2011 ha tenido lugar, posponiéndose todas ellas, incluidas las de 2015, que quedaron aplazadas hasta 2018. El régimen se caracteriza por un autoritarismo presidencial, la persecución de la oposición política y de los defensores de los derechos humanos, la falta de un censo electoral y las discrepancias para su realización. Hubo un intento de golpe de Estado en 2013, se promovió un «diálogo nacional», por segunda vez, que fue boicoteado por varias organizaciones políticas y que quedó inservible a finales de 2016, ya fuera del ámbito de este estudio, y en medio de nuevos rebrotes de violencia. Se creó una amplia coalición opositora, que exigió la celebración de las elecciones presidenciales a finales de 2016, tal y como establecía la Constitución, sin éxito. Se produjeron amplias movilizaciones populares, duramente reprimidas, y hubo presiones del gobierno para reducir el tamaño de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO),⁹⁴ nada eficaz para combatir

tal cantidad de problemas. Respecto a este período, algunas de las medidas tomadas fueron las siguientes: el apoyo de la MONUSCO a la organización de las elecciones de 2011, que tuvo observadores del Centro Carter, la UE, la SADC y la Unión Africana; se creó un equipo mediador para la crisis electoral, compuesto por el antiguo presidente de Ghana y el reverendo Jean-Paul Moka, líder del Mouvement Bleu en RD Congo. En 2013, se inició un diálogo nacional, por iniciativa del gobierno.⁹⁵ La organización estuvo en manos del presidente de la Asamblea Nacional y del presidente del Senado. El presidente de la República del Congo, fue el facilitador del diálogo. En febrero, se firmó el Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación para RD Congo y la Región de los Grandes Lagos,⁹⁶ que estableció un mecanismo nacional de supervisión para acompañar la implementación de acciones a nivel nacional. Establecido dentro de la República Democrática del Congo, contó con el apoyo de las Naciones Unidas, la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo y otros socios bilaterales o multilaterales. El Marco también estableció un mecanismo de supervisión regional, conocido como el mecanismo «11 + 4», en el que participaron los dirigentes de la República Democrática del Congo, Angola, Burundi, República Centroafricana, Congo, Ruanda, Sudáfrica, Sudán del Sur, Uganda, Tanzania, Zambia, con las Naciones Unidas, la Unión Africana, la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC) y la Conferencia Internacional sobre los Grandes Lagos (ICGLR), en calidad de garantes. En marzo de 2016, el secretario general de la ONU reconoció que, después de tres años, los avances logrados eran mínimos. En 2013, se liberaron más de mil presos, se permitió que siete antiguos grupos armados pudieran participar en las consultas del diálogo nacional y, al año siguiente, se formó un Gobierno de Cohesión Nacional. En enero de 2015, el Parlamento adoptó un proyecto de ley que incluía una disposición que condicionaba la celebración de las elecciones legislativas y presidenciales a la organización de un nuevo censo nacional. La ley, finalmente fue retirada por el gobierno, y la Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI) condicionó la puesta en marcha del calendario electoral a la resolución de cuestiones externas ligadas al marco, así como disponer del presupuesto adecuado. El país es objeto de un seguimiento especial por parte del secretario

general de Naciones Unidas, que emitió 31 informes en el período 2010-2015, y tiene asignado un representante especial. La MONUSCO tiene una Oficina de Derechos Humanos, que informa regularmente sobre esta cuestión, sumamente degradada. En cualquier caso, y a pesar de las esperanzas que se pusieron en 2015 para poder celebrar las elecciones presidenciales en su momento, el resultado final fue de fracaso y engaño. A finales de 2016, hubo grandes manifestaciones de protesta, que causaron víctimas mortales, por la decisión del presidente Kabila de retrasar las elecciones, y la sospecha de que intentaría volver a presentarse de alguna manera.

En cuanto a las crisis con sus vecinos, RD Congo ha tenido, desde el genocidio de Ruanda de 1994, una relación conflictiva con este país vecino.⁹⁷ En los años analizados, la síntesis es la siguiente: P. Kagame es presidente de Ruanda desde el año 2000, aunque mandaba ya desde 1994, desde la vicepresidencia, y no tiene intenciones de abandonar el poder. Cada uno de los dos países ha apoyado a grupos armados que atacan al otro país, en una espiral que todavía no ha finalizado y es motivo de crisis constantes. Es de destacar la ofensiva del grupo armado M23 contra los cuerpos de seguridad y la población congoleña iniciado en 2012 y el apoyo de Ruanda a este grupo. En febrero de 2013 se firmó un acuerdo de paz entre 11 países africanos, en Addis Abeba, para estabilizar el este de RD Congo y la región de los Grandes Lagos, una iniciativa que ya se había repetido en anteriores ocasiones, con diferentes formatos, y nunca ha acabado de tener éxito. En 2012, algunos países retiraron la ayuda al desarrollo que destinaban a Ruanda, ante las informaciones reveladas sobre su apoyo a la rebelión congoleña. En noviembre de 2012, el presidente ruandés visitó Uganda para celebrar una reunión con sus homólogos congoleños y ugandés. Ruanda, por su parte, en vísperas de asumir un puesto no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, señaló que desde esta tribuna intentaría promover todas las acciones encaminadas para fomentar el diálogo y la paz en RD Congo. El presidente estadounidense, Barack Obama, también exhortó al presidente ruandés, que en principio era su aliado, a que pusiera fin al apoyo al M23. Los países de la SADC se reunieron en Tanzania en una cumbre de jefes de Estado previa a la de Addis Abeba, y decidieron enviar 4.000 soldados para la nueva misión que se organiza-

ra en RD Congo. También es de señalar la creación, en marzo de 2013, de una brigada de la ONU, integrada por soldados de países de la región bajo el mandato de la MONUSCO, que empezó a intervenir en junio, junto a las Fuerza Armadas congoleñas, y que a finales de 2013 consiguieron derrotar al M23. En 2015, la ministra de Exteriores ruandesa criticó la inacción de la MONUSCO sobre la milicia FDLR, activa desde el genocidio de 1994, y que tiene su base en la frontera de RD Congo. RD Congo También ha tenido tensiones con Uganda, relacionadas con la lucha por el control y la expoliación de los recursos naturales del este de RD Congo, y por el apoyo de Uganda, junto a Ruanda, al grupo armado M23. Todo este conglomerado de conflictos explica la enorme cantidad de personas desplazadas y refugiadas que ha generado este país, que en 2012 tuvo un importante repunte de desplazamientos, y que en 2013 casi llegó a los tres millones de personas.

Zimbabue no alcanzó la independencia hasta 1980. Es, por tanto, un país muy joven. Desde 1981, Robert Mugabe gobierna el país, y a pesar de tener más de noventa años, y no estar en plenas facultades mentales, pretende presentarse a la reelección en 2018, con lo que terminaría su mandato, en el caso improbable de estar vivo, a los noventa y nueve años. La pregunta es obvia: si bien queda claro el apego al poder del eterno presidente, y teniendo en cuenta que en las elecciones de 2008 ya hubo graves enfrentamientos, con víctimas mortales, y nuevos disturbios en las de 2013, muy contestadas, estando ahora en los años previos a 2018, ¿no está garantizada ya la violencia y, por tanto, es previsible el estallido social? La segunda constatación es también de manual: cuando una persona y su partido llevan más de treinta o cuarenta años en el poder, la corrupción y la falta de transparencia es inevitable, y la democracia, una quimera. La violencia de 2008⁹⁸ motivó que los países de la región promovieran un Acuerdo Político Global (GPA)⁹⁹ entre los tres principales partidos, que generó esperanzas, pero que no se ha cumplido en gran parte. El GPA tuvo como garantes a la Unión Africana y SADC, y un equipo de Sudáfrica actuó como facilitador. Se formó incluso un grupo de seguimiento (Joint Monitoring and Implementation Committee, JOMIC), formado por cuatro miembros de cada uno de los partidos firmantes, que no ha tenido capacidad para revertir la de-

gradación de la situación política y económica, al no ir a las causas, pues en los últimos años del período analizado, Zimbabue vivió una crisis económica muy importante, con una hiperinflación galopante, un paro muy elevado y una devaluación absoluta de su moneda.¹⁰⁰ A pesar de ello, tuvo una mejora en su Índice de Desarrollo Humano, entre 2010 y 2015. El GPA tampoco fue muy útil para acelerar el lento ritmo de las reformas legales, que deberían adecuar la legislación a la Constitución de 2013. Durante años, el régimen de Mugabe mantuvo unas estrechas relaciones con China, que le sirvió de válvula de escape, especialmente por el impacto de las sanciones de la UE y EE.UU., motivadas por la degradante situación de los derechos humanos en el país. La SADC siempre se manifestó contraria a este tipo de medidas.¹⁰¹ En 2016, la UE prolongó en un año las sanciones, que incluyen la congelación de activos y la prohibición de viajar al presidente Mugabe, quien celebró su noventa y dos cumpleaños con grandes festejos, como en anteriores ocasiones, y con gran desprecio hacia su empobrecida población. A pesar de la debilidad de la oposición, las protestas sociales fueron en aumento en 2015 y 2016. Queda pendiente una profunda reforma del sector de seguridad y del sistema electoral, y dado que el presidente no dimitió, se generaron luchas internas en su propio partido para ver quién podría sucederlo. Para desprestigiar de la institución, Mugabe fue proclamado presidente de la Unión Africana para el año 2015. Como apuntan muchos analistas, sin reformas políticas y económicas de gran calado, el país podría acabar siendo un Estado fallido.

Personas refugiadas y desplazadas (IDP) en la región, 2010-2015
(en miles de personas)

País	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Ref.	IDP										
RD Congo	476	1.721	491	1.709	509	2.669	499	2.963	516	2.756	541	1.555
Zimbabue*	24	-	25	54	22	58	10	60	22	-	21	-

FUENTE: Anuarios del ACNUR.

* Los desplazamientos de Zimbabue son resultado de la violencia producida en 2008, pero que no se pudieron contabilizar hasta 2011.

A modo de síntesis, los resultados de la prevención en esta región han sido más bien negativos, al no abordarse la mayor parte de los temas de fondo, que son múltiples. La SADC ha tenido una presencia en la mayoría de las crisis, pero sin tener la capacidad de revertir los aspectos más estructurales y endémicos. La mayor energía de las instituciones, incluida la Conferencia Internacional para la Región de los Grandes Lagos, se centró en RD Congo, un país sumamente complejo y con multitud de factores de crisis, y que ha merecido mucha atención por parte de Naciones Unidas, aunque sin mucho éxito, así como de otras instituciones, en particular para la asistencia en los procesos electorales.

Resultados de la prevención		
Positivo	Insuficiente	Negativo
	Madagascar RD Congo	Lesotho Mozambique Zimbabue
	2 (40 %)	3 (60 %)

Las estructuras de la prevención en África Austral

Como se ha comentado, en la zona existe **la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)**,¹⁰² que fue creada en 1979, con el propósito de fomentar el desarrollo económico de la región. El tratado vigente se firmó el 17 de agosto de 1992, año en que la organización cambió su nombre original. Su sede oficial se encuentra en Gaborone (Botsuana). En 1996, este organismo creó el Órgano para la Política, Defensa y Seguridad (Organ), con funciones de alerta temprana, prevención de conflictos y mediación. Aunque fue creado en 2003, tardó siete años en tener plenamente operativo, en 2010, el **Regional Early Warning System (REWC)**.¹⁰³ Según el artículo 11 del Protocolo de Cooperación Política, de Defensa y de Seguridad, de agosto de 2001,¹⁰⁴ puede actuar tanto en conflictos interestatales como en los intraestatales. El organismo tiene una Unidad de Apoyo a la Mediación (MSU), que depende del Directorate of the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation. En 2004, se crearon tres

instrumentos de interés: el Panel of Elders (PoE), un consejo de sabios; el Mediation Reference Group (MRG) y la mencionada MSU. Como aspecto para destacar, la SADC intervino de alguna manera en todas las crisis de la región durante el período analizado: en las de Lesoto, en 2014 y 2015, como mediadora; en la de Madagascar, desde 2009, también como mediadora, y con éxito; Mozambique, en 2014, como observadora electoral, y en la de RD Congo, como observadora de las elecciones de 2011. Su apuesta va más dirigida hacia la mediación que al uso de la fuerza.

Pensando más en el caso de RD Congo, hay que recordar la existencia de la **Iniciativa para la Conferencia Internacional para la Región de los Grandes Lagos (ICGLR)**,¹⁰⁵ que se ha ocupado, evidentemente, de las múltiples tensiones de este país con sus vecinos, ya que de la iniciativa también forman parte Ruanda y Uganda. Entre otras cosas, creó el Expanded Joint Verification Mechanism (EJVM). En los objetivos de la ICGLR, figura la resolución y la prevención de los conflictos armados internos o entre sus países miembros, eliminar cualquier forma de inseguridad persistente, eliminar las amenazas a la paz a través de la seguridad mutua, respetar la soberanía de los estados y la inviolabilidad de sus fronteras y proteger los derechos de sus ciudadanos. A la luz de lo ocurrido en estos años, parece evidente que la iniciativa no ha tenido mucho éxito.

Finalmente, señalo la existencia de **la Oficina del enviado especial del secretario general de la ONU para los Grandes Lagos**.¹⁰⁶

Actores de la prevención en África Austral

Iglesia (Lesoto, Madagascar, Mozambique).

Secretario general de Naciones Unidas (RD Congo: 31 informes: 3 en 2010, 3 en 2011, 3 en 2012, 8 en 2013, 8 en 2014 y 6 en 2015).

Asesor del secretario general de la ONU (RD Congo).

Representante especial del secretario general de la ONU (RD Congo).

Enviados especiales del secretario general de la ONU para la región de los Grandes Lagos (RD Congo).

Oficina Regional de Naciones Unidas para África Central (UNOCA), con competencias sobre RD Congo.

MONUSCO (RD Congo: organización y celebración de las elecciones provinciales y locales de 2012, seguimiento de las violaciones de derechos

- humanos durante el proceso electoral de 2011 y 2012, denuncias por la situación en 2015).
- Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud (Madagascar).
- Unión Africana (Madagascar: Grupo Internacional de Contacto sobre Madagascar [ICG-M]; RD Congo: observadores en las elecciones de 2011).
- SADC (Lesotho: misión electoral, mediación, creación de una comisión de investigación; Madagascar: mediación; Mozambique: misión electoral; RD Congo: observadora de las elecciones de 2011).
- Commonwealth (misión de observadores en las elecciones de Lesotho, de 2015).
- Misión Internacional de Observación Internacional (EMOCHM), encargada de observar el alto el fuego en Mozambique.
- Iniciativa para la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (RD Congo: Expanded Joint Verification Mechanism, EJVM).
- Jacob Zuma, presidente de Sudáfrica (mediación en Madagascar, en 2012, sin éxito).
- John Kufuor (expresidente de Ghana) (RD Congo: equipo mediador para la crisis electoral de 2011).
- Dennis Sassou-Nguesso (presidente de la R. del Congo y facilitador del diálogo nacional en RD Congo).
- Centro Carter (RD Congo: observador en las elecciones de 2011).
- Unión Europea (RD Congo: observadora en las elecciones de 2011).
- EE.UU. (RD Congo: presión del presidente Obama).
- International Crisis Group (Madagascar: informes de marzo y noviembre 2010 y mayo 2014; RD Congo: informes en abril y noviembre 2010; mayo y septiembre 2011; julio, octubre y diciembre 2012; julio 2013, diciembre 2014 y mayo 2015; Zimbabue: informes de marzo 2010, abril y noviembre 2011, febrero 2012, mayo y julio 2013 y septiembre 2014).
- Human Rights Watch (Mozambique: informe de mayo 2013; RD Congo: informes de marzo y septiembre 2010, septiembre 2011, noviembre 2014 y octubre 2015; Zimbabue: informes de abril y junio 2010, marzo 2011; enero, junio y diciembre 2013 y febrero 2015).
- Amnistía Internacional (Lesotho: 2 informes en 2013 y 1 en 2014; Madagascar: 1 informe en 2010 y 1 en 2014; Mozambique: 1 informe en 2010, 2 en 2012, 4 en 2013 y 3 en 2015; RD Congo: 1 informe en 2010, 3 en 2011, 1 en 2012, 3 en 2013, 1 en 2014 y 3 en 2015; Zimbabue: 2 informes en 2010, 3 en 2011, 1 en 2012, 3 en 2013, 1 en 2014 y 1 en 2015).

África Oriental

A efectos de analizar sus capacidades preventivas, englobo en esa región a los ocho países que forman parte de la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD)¹⁰⁷ de África Oriental, con sede en Djibouti, que fue creada en 1996, inicialmente con fines humanitarios, pero que adquirió notoriedad, en 2005, al haber facilitado el acuerdo de paz entre Sudán y Sudán del Sur. Conforman la región: **Etiopía**, **Kenya**, **Somalia**, **Sudán**, Uganda, Djibouti, **Eritrea** y **Sudán del Sur**¹⁰⁸ (en negrita, los países con crisis analizadas). Eritrea fue admitida en la IGAD en 1993, pero suspendida en 2007. Es una de las zonas más conflictivas del continente, y muestra de ello es que 6 de los 8 países (77 %) de la IGAD han tenido crisis sociopolíticas en el período analizado, y la mitad de ellos, un conflicto armado (Etiopía, Somalia, Sudán y Sudán del Sur). Es una de las zonas más convulsas del planeta, con 6 millones de personas desplazadas a finales de 2015. Para incluir a **Burundi**, que no forma parte de la IGAD, también he observado a otro organismo, la Comunidad de África Oriental (EAC).

El tipo de situaciones que han causado las crisis sociopolíticas en los países analizados tienen que ver, muy especialmente, con disputas fronterizas y territoriales —Eritrea-Etiopía, Etiopía-Oromiya, Somalia (Somalilandia y Puntlandia) y Sudán-Sudán del Sur—, coexistencia con conflictos armados en el territorio, procesos de autoritarismo, aferramiento al poder de algunos presidentes, militarización social, violación de los derechos humanos y restricciones a las libertades fundamentales, presencia de grupos armados y marginación de algunas comunidades importantes, así como reclamos de autodeterminación en algunos territorios, intentos de golpe de Estado, represión, ejecuciones extrajudiciales, procesos electorales conflictivos, desconfianza entre los partidos, terrorismo y antiterrorismo, conflictos ambientales, dificultades para construir las estructuras del Estado o el deterioro económico.

Burundi es un pequeño país, tremendamente inestable desde su independencia, en 1962, y que ha vivido épocas muy convulsas (1965, 1972, 1988, 1993), con más de 300.000 muertos acumulados, por lo que ha merecido un interés especial por parte de Naciones

Unidas, que incluyó a Burundi en la agenda del Consejo de Seguridad.¹⁰⁹ Dedico a este país algo más de espacio por la gran cantidad de iniciativas que han generado sus conflictos y por su escasa efectividad, por lo que se pueden extraer interesantes lecciones. En el año 2000, se logró un acuerdo de paz entre los numerosos grupos enfrentados, pero del que quedó desmarcado uno, las Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL), dirigidas por A. Rwsa, que continuó con la lucha armada, hasta que en 2008 firmó un acuerdo de paz, que ya tuvo problemas al poco de unos meses, al producirse unas disidencias en su interior, así como críticas por el autoritarismo de Rwsa. En 2010 pasó a la clandestinidad, y luego reapareció, y quedó en segundo lugar en las elecciones de 2015, con el 19 % de los votos. En el período analizado, Burundi ha combinado momentos con diferentes niveles de conflictividad. Para Naciones Unidas, en boca de su secretario general, los años 2010-2014 tuvieron cierta estabilidad y se produjeron avances, algo que me parece bastante insólito, especialmente porque, en particular en 2014, ya señalaba problemas importantes en diferentes ámbitos. En todo caso, consideraré todo el período como una etapa sumamente conflictiva, en concordancia con su alto nivel de riesgo. El caso de Burundi sirve de ejemplo para señalar que la prevención no es una cuestión cuantitativa, sino cualitativa. Los hechos más relevantes, durante el período analizado, son los siguientes: el autoritarismo del presidente Pierre Nkurunziza, en el poder desde 2005, y que cuenta con un brazo paramilitar juvenil, Imbonerakure; la desconfianza entre los partidos políticos, entre estos y el gobierno y las luchas de poder en el seno del propio partido gubernamental, las acusaciones de fraude en las elecciones, el paso a la clandestinidad de las FNL y su reagrupamiento para volver a ser un grupo armado; el anuncio, en 2013, de que el presidente podría presentarse a un tercer mandato (el acuerdo de Arusha de 2000 establecía el límite de dos mandatos, que está recogido en la Constitución), por lo que propuso la reforma de la Constitución, y fue el desencadenante de una ola imparable de protestas y violencia, incluido el resurgimiento de grupos armados; el riesgo de alterar el delicado equilibrio de poder entre la comunidad hutu, mayoritaria en el país, y la minoría tutsi; la persistencia del clima de impunidad, amenazas a periodistas y restricciones a la liber-

tad de reunión y expresión, agravado por irregularidades en el registro de votantes; la crisis institucional por la salida del gobierno del partido tutsi; el intento de golpe de Estado en 2015, que causó divisiones en el ejército y un posterior incremento de la violencia política en el país, antes de las elecciones presidenciales de julio de 2015, boicoteadas por la oposición y la sociedad civil. Se produjo el asesinato de altos cargos del gobierno o de la oposición, atentados y hostigamiento a la oposición política, a los defensores de derechos humanos y a los medios de comunicación. Las elecciones las volvió a ganar el presidente y fueron boicoteadas por la oposición, lo que provocó centenares de muertos y centenares de miles de personas refugiadas. El drama fue de tal magnitud, especialmente por la gran cantidad de ejecuciones extrajudiciales, que el Consejo de Paz y Seguridad de la UA anunció el despliegue, para finales de 2015, de una misión de intervención compuesta por unos 5.000 militares, pero que finalmente no se envió, tras el rechazo del gobierno burundés. Quiero destacar, pues es definitorio sobre los que ocurriría después, que en 2010 no hubo políticas preventivas, y la crisis aumentó notablemente su intensidad.¹¹⁰

Es lamentable comprobar que, en su informe de 30 de noviembre de 2010, el secretario general de la ONU dijera que «el período que se examina se caracterizó por progresos significativos en la aproximación del país de un pasado violento hacia un futuro de paz, estabilidad y desarrollo»,¹¹¹ y que la Resolución 1959 del Consejo de Seguridad, fechada el 16 de diciembre de 2010, fuera tan complaciente con el gobierno de Burundi, a pesar de la delicada situación que ya vivía el país. Este fue el primer gran fracaso, que la ONU tuvo que enmendar posteriormente, pero ya demasiado tarde. Curiosamente, y como triste paradoja, Burundi tuvo la presidencia, en 2011, del principal organismo regional, la Comunidad de África Oriental (EAC), que luego tuvo que actuar con esmero para enmendar lo no hecho con anterioridad. Entre las medidas que se tomaron en 2010, la ONU propuso crear un Foro Permanente para el Diálogo entre los partidos políticos, se creó la Oficina del Ombudsman, y el gobierno completó el pago de la última cuota de asistencia para la reintegración a 6.504 miembros desmovilizados y combatientes disidentes del FNL en sus respectivas comunidades. En 2011, se aprobó

una ley sobre el funcionamiento y la organización de los partidos políticos, varios jefes de Estado visitaron Burundi, el gobierno aprobó una estrategia nacional sobre la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción, elaborada con el apoyo de la BNUB; los sindicatos, los empresarios y el gobierno firmaron un pacto nacional sobre el diálogo social; se puso en marcha la Comisión Nacional Independiente de Derechos Humanos, que puso fin al mandato del experto independiente sobre la situación de los derechos humanos en Burundi; se presentó un calendario para el establecimiento de mecanismos de justicia de transición, que incluía la creación de un comité técnico encargado de preparar el establecimiento de una comisión de la verdad y la reconciliación, en enero de 2012; un equipo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos visitó el país; se adoptó el plan de acción nacional para el período 2011-2015, para controlar y gestionar las armas pequeñas y ligeras y el desarme de la población civil; el presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz visitó el país en dos ocasiones. En 2013, se promovió el retorno del líder de las FNL para participar en las siguientes elecciones; se puso en marcha la estrategia nacional para la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción, y el representante especial del secretario general de la ONU para el país realizó buenos oficios para conseguir un acercamiento entre los líderes políticos. En 2014, la ONU envió una misión de evaluación de las necesidades electorales y estableció una misión electoral en el país (MENUMB), pero el Consejo de Seguridad de la ONU cerró prematuramente la misión política presente en el país, BNUB,¹¹² al finalizar el año, tras la negativa del presidente burundés a su continuidad, pues afirmó que «el establecimiento de una estructura de transición, como una misión de seguimiento de las Naciones Unidas, sería inoportuno»; también intervinieron diversos representantes y relatores de Naciones Unidas, como el relator especial para la Prevención del Genocidio, el relator especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, o el asistente del secretario general de la ONU para los Derechos Humanos y director de la OHCHR. Los representantes especiales de la ONU, UA, UE y EE.UU., por su parte, denunciaron de forma conjunta las trabas a las libertades y a la libertad de expresión y a las actividades de la oposición política en el país.¹¹³

Durante aquel año, se promulgó una ley para el establecimiento de una comisión para la verdad y la reconciliación, que abarcaría el período 1962-2008. Con arreglo a lo solicitado por el Consejo de Seguridad en su Resolución 2137 (2014), se elaboró un plan conjunto de transición bajo la dirección estratégica del Grupo Directivo de Transición, copresidido por la BNUB y el gobierno de Burundi. Estaba integrado por los gobiernos de Burundi, Bélgica, China, Estados Unidos, Rusia, Francia, Kenya, Nigeria, los Países Bajos, el Reino Unido, Tanzania, Ruanda, Sudáfrica, Suiza y Uganda, y representantes de la BNUB, la Unión Africana, la Unión Europea, la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos y la Comisión de Consolidación de la Paz, así como por el coordinador residente de las Naciones Unidas.

En 2015, después del intento de golpe de Estado, la oposición reinició el diálogo con el gobierno para intentar estabilizar la situación, pero fracasó. Es de mencionar que, en aquel año, dimitió el jefe del servicio de inteligencia del país, supuestamente por alertar al presidente de que su candidatura a un tercer mandato podría desencadenar una escalada de la violencia; que la Comisión Nacional Independiente de Derechos Humanos del país denunció el agravamiento de la situación, y que la misma Iglesia católica se pronunció en contra de la posibilidad de reformar la Constitución. Tres avisos preventivos, pero infructuosos. La EAC celebró una cumbre de urgencia de los países de la región, en Tanzania, para tratar la crisis de Burundi y mirar de retrasar la celebración de las elecciones, decisión que fue aceptada por el gobierno burundés, pero los esfuerzos mediadores llevados a cabo, a mediados de 2015, por el presidente ugandés,¹¹⁴ no dieron resultado, y pusieron de manifiesto el fracaso de las diferentes iniciativas regionales para paliar la situación. Existieron esfuerzos mediadores por parte de la ONU, apoyada por la UA y por las organizaciones regionales, la ya mencionada EAC y la Conferencia Internacional de los Grandes Lagos (CIRGL), sin resultado. La EAC fue la encargada de mediar en el Diálogo Inter-Burundi.¹¹⁵ El secretario general de la ONU nombró un asesor especial sobre la Prevención de Conflictos, en particular en Burundi. La UA y la ONU alertaron, en agosto, de las potenciales catastróficas consecuencias para el país y el conjunto de la región si la clase política

burundesa no resolvía sus diferencias políticas de forma pacífica, y los enviados de la ONU, UA, UE, Bélgica y EE.UU. hicieron un llamamiento a todas las partes para promover un diálogo político inclusivo y transparente, sin resultado. A finales de septiembre, el alto comisionado de la ONU para los Derechos Humanos anunció el alarmante incremento de asesinatos y arrestos en el país, desde que el presidente renovara su cargo en las elecciones de julio. Tampoco sirvió. A finales de 2015, se combinaron propuestas de diálogo con sanciones sobre los actores gubernamentales, y el Consejo de Seguridad de la ONU condenó, en noviembre, el incremento de la violencia y señaló su intención de considerar medidas adicionales, aunque Rusia, China y diversos países africanos frenaron el establecimiento de sanciones. Se creó una Comisión Nacional para el Diálogo entre las Partes Interesadas de Burundi. El presidente burundés tampoco aceptó que la UA enviara la prevista African Prevention and Protection Mission in Burundi (MAPROBU), y calificó de injerencia e invasión cualquier propuesta en este sentido.¹¹⁶ Ya en febrero de 2016, se realizó una visita a Burundi de la Delegación de Alto Nivel de la Unión Africana. En mayo y julio de ese año, se celebraron reuniones del diálogo político para Burundi, bajo los auspicios del Facilitador de la Comunidad de África Oriental. En diciembre, la UA envió una misión de observación, cuyas conclusiones fueron realmente alarmantes, y alertaban de un posible genocidio. En el mismo mes, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU celebró una sesión especial para tratar la violencia en Burundi. Tanto en 2015 como en 2016, el gobierno de Burundi se cerró al diálogo y desautorizó la presencia de militares o policías internacionales (rechazó la propuesta de la ONU, de 2016, de enviar 228 policías, siguiendo la recomendación de la Resolución 2303 del Consejo de Seguridad, con la significativa abstención de Angola, China, Egipto y Venezuela), así como la presencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.¹¹⁷ Aunque Burundi forma parte de la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (ICGLR), esta organización no hizo apenas nada con respecto a la crisis de Burundi en estos años, entre otras cosas, porque su sede está justamente en la capital burundesa. Como conclusión, y a pesar de las ingentes iniciativas llevadas a cabo, el gobierno burundés se cerró al diálogo y a la

colaboración exterior, e hizo caso omiso a las recomendaciones del Consejo de Seguridad;¹¹⁸ las políticas preventivas de carácter regional, lideradas por la Comunidad de África Oriental, muy activa, no tuvieron éxito, por lo que la crisis se mantuvo a lo largo de los años analizados. Lamentablemente, el papel desempeñado por la Unión Africana fue bastante irrelevante, y quedó patente la descoordinación de los organismos regionales. Como dato igualmente significativo, Burundi fue el primer país en anunciar su retirada de la Corte Penal Internacional (CPI), en 2016, ha sido emulada por Sudáfrica y Gambia.¹¹⁹

Algo grave debe de ocurrir en un país, como **Eritrea**, cuando cerca de medio millón de jóvenes (un 10 % de la población) arriesgan su vida para marchar del país (no hay desplazamientos internos) y librarse de un servicio militar obligatorio de tiempo indefinido, para hombres y mujeres, o por ser perseguidos a causa de su religión. En su huida, además, no han sido bienvenidos en Europa, que ha puesto todas las trabas necesarias para acogerlos. Ese éxodo es un claro indicador de la existencia de una crisis severa, aunque actualmente no haya guerra. El país tiene un régimen de partido único, presidido de forma autoritaria por Isaias Afewerki, que lo es desde el año de la independencia, en 1993 (23 años en 2016). Se trata, pues, de un Estado muy joven, un dato que es muy relevante, y que ha mantenido conflictos armados con Etiopía, de quien se segregó, durante tres décadas y con quien mantiene todavía contenciosos fronteras. También mantuvo una guerra con Yemen, en 1996. Una breve historia de independencia, pues, muy convulsa. El país está aislado del mundo, la oposición está dividida, y existe una profunda militarización social (32 soldados por cada 1.000 habitantes, la ratio más elevada del mundo). El descontento y el aumento de las divisiones sociales, militares y políticas se agravaron en 2013. Como en cualquier dictadura, el país adolece de falta de transparencia financiera y se producen, de manera sistemática, serias violaciones de los derechos humanos, incluida la persecución religiosa, que hace imposible cualquier protesta. Para acabar de rematar el panorama, impera la pobreza y la falta de oportunidades. Entre las actuaciones que se han llevado a cabo, además de una valiente denuncia que los cuatro obispos católicos hicieron en 2014, señalaro las sanciones del Con-

sejo de Seguridad de Naciones Unidas, en diciembre de 2009 (embargo de armas, restricción de vuelos y congelación de bienes a los principales altos cargos del país, por su apoyo al grupo terrorista al-Shabaab, que opera en Somalia). En 2015, el Consejo de Seguridad renovó las sanciones hasta noviembre de 2016. La ONU también dispuso el Grupo de Supervisión para Somalia y Eritrea, de conformidad con el párrafo 6 de la Resolución 1916 (2010) del Consejo de Seguridad. La IGAD también presionó al gobierno y suspendió su membresía en 2007, Estados Unidos suspendió sus servicios diplomáticos y consulares, se han realizado denuncias de la relatora especial de los Derechos Humanos de la ONU y de múltiples organizaciones de este ámbito; la UE hizo un llamamiento, a finales de septiembre de 2013, exigiendo la liberación de todos los presos políticos existentes, y en 2014, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU estableció una comisión de investigación sobre la situación de Eritrea. A mediados de 2016, la comisión solicitó al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que remitiera el caso a la Corte Penal Internacional de La Haya. Básicamente se trata de medidas de denuncia y sanción, pero sin una real incidencia sobre la marcha del país.¹²⁰ Lamentablemente, la Unión Africana no hizo absolutamente nada, y la Unión Europea, en un documento de 2015, que hace balance de treinta años de cooperación con Eritrea, se ufana en señalar su contribución a la buena gobernabilidad del país,¹²¹ en una muestra de extremo cinismo, ya que tampoco disimula su interés en que el gobierno eritreo se responsabilice de frenar la «emigración irregular» de su país. De hecho, ya en 2016, la Unión Europea acordó enviar 200 millones de euros al gobierno de Eritrea en concepto de ayuda.¹²² A esa política, en términos jurídicos se le llama «complicidad y cooperación necesaria en el delito», y está penada.

El segundo frente crítico de Eritrea es el histórico contencioso fronterizo que tiene con Etiopía, no resuelto en ningún momento, y que volvió a provocar enfrentamientos mortales en 2016. El origen del conflicto se remonta a la guerra fronteriza que tuvieron entre 1998 y 2000, con un saldo de más de 70.000 muertos y que finalizó con el Acuerdo de Argel,¹²³ en el que se creó la Comisión Fronteriza (EEBC),¹²⁴ gestionada por la UA y la ONU, y la «Comisión de Reclamaciones». Al ser entre estados, el conflicto mereció mucha atención

por parte de organismos regionales e internacionales. Sin embargo, Etiopía no aceptó, en 2002, la decisión de la EEBC, y en 2011 decidió romper públicamente con la política de espera y contención que mantenía con Eritrea, y anunció el incremento de su apoyo a las organizaciones rebeldes eritreas presentes en Etiopía. Varios países se ofrecieron para mediar, entre ellos Qatar y Sudán del Sur. La Unión Africana estableció un Panel de Sabios, en 2010, y el secretario general de la ONU hizo varios llamamientos y tomó algunas iniciativas. En teoría, el mandato del representante especial de la Unión Europea para el Cuerno de África, un cargo creado en 2011, también incluye atender este contencioso. Como he señalado, sin embargo, las hostilidades se reanudaron, por lo que la prevención y la gestión de la crisis fracasaron.

Etiopía es el único país que no ha sido nunca colonizado por los europeos. Su régimen es acusado de autoritarismo y desde hace años mantiene duros enfrentamientos con los partidos de oposición, que reclaman más democracia, en un país controlado por la minoría tigray (6 % de la población). También es preciso recordar que Meles Zenawi, el anterior presidente, se mantuvo en el poder durante veintidós años. Pero con el actual régimen, el malestar social no desapareció, y se ha ido incrementando, incluso en 2016. Solo en 2015, los enfrentamientos de finales de año ya provocaron la muerte de centenares de personas, la mayoría del pueblo oromo, que se volvieron a repetir a finales de 2016. El país es multiétnico, y ese factor es motivo de constantes crisis con algunos de sus pueblos, que no están satisfechos con el tipo de federalismo que tiene el país, hasta el punto de que, ya en 2016, el pueblo amhara, cristiano, se alió con los oromo en las protestas. Algunos de ellos reclaman incluso el derecho de autodeterminación y tienen grupos armados. Las dos regiones que tradicionalmente le han comportado enfrentamientos son las de Oromía u Oromiya (la más grande del país, y que rodea la capital) y Somalí-Ogadén, en el este. En la región de Ogadén existe un conflicto armado desde 1984, con un acuerdo de paz parcial conseguido en 2010, mientras continúan unas negociaciones con una facción del grupo armado ONLF. Respecto al conflicto que mantiene en la región de Oromiya, existe un grupo armado, OLF, muy dividido, que reclama la independencia de la región, y que en el período analizado

tuvo serios enfrentamientos con el gobierno, especialmente en 2010 y 2015, con numerosas víctimas mortales y miles de personas arrestadas. Al margen de la existencia de este grupo armado, el problema de fondo reside en la marginación a que tradicionalmente ha estado sometido el pueblo oromo, aunque es la comunidad mayoritaria. Uno de los principales objetivos del gobierno es hacer de Etiopía uno de los primeros productores de azúcar del mundo, por lo que promueve las inversiones a gran escala en agricultura, además de poner a la venta 2,5 millones de hectáreas para países extranjeros, como India, Turquía, Pakistán, China, Sudán y Arabia Saudita, lo que ya está produciendo conflictos con las comunidades locales afectadas, como el pueblo oromo. Además, está construyendo la presa más grande de África, con fondos chinos, de gran impacto ambiental y sobre las comunidades, que ha abierto un contencioso con Egipto, al disponer de agua del Nilo. Se avecinan, pues, conflictos ambientales de consideración. No hay que olvidar, en últimas, que la propiedad de la tierra, en un país de hambrunas, ya fue la causa del conflicto de 1991, que motivó el golpe de Estado y el fin del régimen anterior. Estos cuatro factores citados, el autoritarismo, la existencia de grupos armados, los reclamos de autodeterminación y los conflictos ambientales, han generado respuestas represivas y serias limitaciones a la libertad de expresión, y han apelado muchas veces a la lucha anti-terrorista. En 2015 se produjo un hecho importante, al aparecer un nuevo grupo armado, que realizó un ataque en el estado de Tigray, fronterizo con Eritrea, causando la muerte de 50 personas, y el anuncio de que cinco grupos armados intentaban unificarse. El país tiene un crecimiento económico importante, y aspira a ser una potencial regional, por lo que mantiene un equilibrio de alianzas con China y Estados Unidos a la vez. Téngase en cuenta, además, que el país tiene cerca de 100 millones de habitantes, es la sede de la Unión Africana, y Addis Abeba es la segunda capital diplomática de África, después de Nairobi. También es la sede del International Peacekeeping Training Center. Estados Unidos tiene, desde 2011, una base de drones militares en el sur del país. El actual presidente fue educado en China, país que está construyendo una vía férrea entre Etiopía y Djibouti, que conectará la ciudad costera con la capital interior, y que también quiere explotar los ricos yacimientos de gas de Ogadén.

Sus principales donantes son Estados Unidos, Reino Unido y el Banco Mundial, que también han participado directamente en el diseño de su estrategia de desarrollo y desempeñan un papel clave dentro del mecanismo de ayuda establecido para implementarla. Hay, por tanto, un importante elemento geopolítico que cruza el país, que además está rodeado de países con conflictos armados, por lo que la desestabilización de Etiopía tendría una enorme repercusión sobre toda la región, asediada por el yihadismo. De ahí que las críticas internacionales al gobierno etíope sean escasas, y la prevención, nula.

Durante el período analizado, **Kenya** es uno de los países que quedaron afectados por ataques terroristas, en particular desde 2013, del grupo somalí al-Shabaab, que actúa fuera de su frontera, causando numerosas víctimas mortales, como respuesta a la intervención militar de Kenya en Somalia, y que también ha afectado a la población somalí, musulmana, refugiada en Kenya, que es un país de mayoría cristiana. Los ataques de al-Shabaab motivaron que, en 2014, el gobierno aprobara una ley antiterrorista, lo que aumentó la violación de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad.¹²⁵ Kenya, no obstante, tiene otros aspectos que señalar: un régimen cuestionado (en 2013, hubo incluso una petición de juicio, por parte de la Corte Penal Internacional, contra el presidente del país, Uhuru Kenyatta, y contra su vicepresidente, William Ruto, por crímenes contra la humanidad realizados en los años 2007 y 2008,¹²⁶ aunque los cargos fueron retirados en 2015); las luchas intercomunitarias o la existencia de un movimiento secesionista en la región costera del país, no armado. Entre las medidas adoptadas, en 2015 el gobierno inició un programa para combatir la radicalización de los jóvenes que volvían de Somalia, con oferta educativa y diálogo con líderes religiosos musulmanes, pero que no ha tenido tiempo de dar resultados.

Aunque **Somalia** es un país en guerra desde 1991, con más de dos millones de personas desplazadas o refugiadas, y por tanto ya es objeto de atención por la polemología, quisiera dedicarle un espacio especial porque se trata también de dar respuesta a unos grandes interrogantes, de otra naturaleza: hoy en día, ¿es posible construir un Estado, a semejanza de lo que conocemos en Occidente como Estado-nación, en un espacio geográfico africano, llamado Somalia,

formado por clanes y subclanes, con sus lealtades correspondientes, y quizá sin identificarse en una posible abstracción institucional que estamos empeñados en imponer? ¿Hemos aprendido suficiente de la sociedad somalí desde que, en noviembre de 1992, el secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, forzara erróneamente la renuncia de Mohamed Sahnoun como su representante especial para Somalia, cuando este diplomático tenía un plan respetuoso, incluso, no invasivo y sin prisas para que fuera la misma sociedad somalí la que fuera dictando el paso? ¿Tiene sentido forzar a la sociedad somalí a que su nuevo Parlamento esté formado, por imperativo legal, por un 30 % de mujeres, cuando en la Unión Europea, y con decenios de lucha de las mujeres para abrirse espacio político, todavía estamos en el 28 %?¹²⁷ ¿Quién debe diseñar el futuro de Somalia, la totalidad de su gente o una minoría, sea interna o externa?¹²⁸

Dicho esto, en este estudio quiero señalar alguna de las dificultades que tiene el país para construir una estructura federal, dado el carácter diferenciado de sus territorios y la estructura clánica y subclánica de todo el país, que, normalmente de forma autónoma, ha intentado crear sus propias estructuras, con diferentes resultados, aunque *de facto* ha ido configurando varias regiones que se consideran independientes o muy autónomas, a pesar de que no tengan reconocimiento internacional, y que han de negociar de una forma u otra con el llamado Gobierno Federal de Transición (GFT), un eufemismo, en la medida en que el GFT no controla más que una parte del país y es sumamente débil.¹²⁹ La primera región en proclamar su independencia fue Somalilandia, en el mismo año 1991, que, a pesar de que no es un Estado reconocido por Naciones Unidas, al menos consiguió establecer relaciones comerciales con otros países, e incluso con organismos regionales, amén de disponer de 15 misiones diplomáticas. Sigue su propio camino, al margen del resto de Somalia. Puntlandia, por su parte, se declaró autónoma en 1998. El último Estado federal creado es el de HirChébeli, en octubre de 2016. Por el desastre de los conflictos armados que ha tenido el país, y el gran fracaso que supuso militarizar las primeras operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, que fueron un absoluto fracaso, la ONU regresó posteriormente al país, acompañada de otros organismos, con más prudencia y con otro enfoque. No obstante,

existió una desconfianza con el representante especial del secretario general de la ONU que ejerció el cargo entre 2010 y 2013. En los años analizados, baste decir que el secretario general de Naciones Unidas realizó 32 informes relativos al conjunto de Somalia, que tuvo hasta 2013 la Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS)¹³⁰ y actualmente mantiene la Oficina de Apoyo de Naciones Unidas en Somalia (UNSO),¹³¹ creada en 2015 y que sustituyó a la Oficina de Apoyo de Naciones Unidas para AMISOM (UNSOA),¹³² la Misión de Naciones Unidas de Asistencia a Somalia (UNSOM),¹³³ desde 2013, que dispone de un Grupo de Mediación y Asuntos Políticos (PAMG), muy dedicado al diálogo inclusivo, y la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM),¹³⁴ con 22.000 efectivos militares. Tanto para este último organismo, la Unión Africana, como para la ONU, encauzar el complicadísimo tema somalí es una de sus grandes prioridades.¹³⁵ No obstante, el objetivo principal de estos organismos está muy centrado en combatir a los grupos terroristas y a evitar que el Estado Islámico se establezca de forma definitiva en la zona, lo que podría dejar en un segundo plano temas de fondo, como la corrupción, la pobreza extrema (el 69 % de la población), la competición por los recursos y la politización de la identidad del clan.¹³⁶ En el período analizado, la crisis que quiero señalar es la tensión y los enfrentamientos entre las regiones-Estado de **Somalilandia y Puntlandia**, ambas situadas en el estratégico golfo de Adén.¹³⁷ Aunque en esta última región existe una división entre sus clanes, tiene una disputa por el control de tres zonas fronterizas situadas dentro de Somalilandia, pero con clanes asociados a los de Puntlandia. Dado que existen milicias armadas, la tensión fue en aumento, con serios enfrentamientos. La crisis surgió en 2012, con la autoproclamación de una nueva región autónoma (Dervish State of Somalia, o Estado de Khatumo), con el visto bueno inicial de Puntlandia y el rechazo de Somalilandia, lo que dio lugar a enfrentamientos entre la milicia de este nuevo estado con Somalilandia, así como un deterioro de las relaciones del nuevo estado con Puntlandia. En ese año, el grupo islamista radical al-Shabaab ya empezó a reclutar jóvenes en los dos estados. En 2013, se produjo una ruptura de las relaciones de Puntlandia con el Gobierno Federal de Transición, que preocupó a la ONU. Como trasfondo, hay que señalar la exis-

tencia de tensiones por la concesión de licencias para la exploración petrolífera en la zona en disputa.¹³⁸ En este caso, habría que tener en cuenta el contexto global de Somalia, y no solo de las regiones citadas. Volviendo al caso específico de las relaciones entre Somalilandia y Puntlandia, los informes del secretario general de la ONU sobre Somalia, de 2012 y 2013, muestran la escasa actividad para ayudar a resolver el conflicto entre los dos estados. La ONU pareció más interesada en las relaciones del gobierno federal con cada uno de los estados, por separado, que del conflicto entre ellos. Hubo una reunión entre el presidente de Somalilandia y el líder de las milicias de las zonas rebeldes celebrada en Dubái (Emiratos Árabes Unidos), a mediados de 2012, que inicialmente fue fructífera, pues las milicias aceptaron deponer las armas y entablar conversaciones con la administración de Somalilandia. A lo largo de todo el año 2013, sin embargo, hubo nuevos enfrentamientos. En 2014, el nuevo representante especial del secretario general de la ONU se reunió, en Londres, con el ministro de Relaciones Exteriores de Somalilandia, y en Nairobi, con el presidente de Puntlandia, pero, según el informe del secretario general, se limitó a «instar a las dos partes a que reduzcan las tensiones y encuentren una solución política mediante el diálogo».¹³⁹ El perfil del compromiso de la ONU fue, pues, muy bajo. Quiero señalar que, en 2014, Somalilandia dedicaba el 51 % de su presupuesto a actividades de seguridad, algo abrumador. En 2016, continuaron los enfrentamientos, por lo que este conflicto concreto no estaba resuelto.¹⁴⁰

Sudán es un país que tiene diversos frentes conflictivos, de carácter armado, sumamente graves, acompañados por una crisis interna, que es la que voy a considerar como crisis sociopolítica, pero que no puede sustraerse del legado que dejó la larga guerra con lo que hoy es Sudán del Sur, con la que continúa manteniendo una disputa sobre la soberanía de Abyei, en la zona fronteriza, rica en petróleo, que también consideraré, y que fue seguida por el trágico y letal conflicto en la región de Darfur, y después con las de Kordofán Sur y Nilo Azul. Estas tres últimas referencias son la muestra de la marginación de algunas regiones, y dibujan un panorama de conflictividades múltiples, difíciles de gestionar por separado, si no hay un proyecto global que pueda satisfacer al conjunto del país. El actual

presidente, Omar Hassan al Bashir, gobierna el país desde 1989 con gran autoritarismo, tras acceder al poder mediante un golpe de Estado, con lo que podrá permanecer en el poder durante treinta años, tras ganar las elecciones de 2015. Sudán es el país que más atención ha merecido por parte del secretario general de la ONU en el período analizado, junto a Somalia y RD Congo, pero para sus conflictos armados, especialmente en Darfur, no para el Diálogo Político que luego comentaré. Sudán es, pues, otro ejemplo de la dificultad de actuar sobre crisis internas, cuando, a la vez, se tienen conflictos armados que resolver, y lo político y lo militar casi nunca pueden ir de la mano. Súmesele a ello, durante el período analizado, la consideración de las tensiones previas a la independencia del Sudán del Sur, en 2011, el deterioro económico del país, en 2012, con importantes protestas sociales y una grave represión sobre los manifestantes, en 2013, con numerosas víctimas mortales. Otros factores que se han evidenciado en el período de análisis son la división dentro del partido gubernamental, la permanente violación de los derechos humanos, que motivó que la ONU creara el cargo de un experto independiente en Derechos Humanos sobre el país, y, ya más al final del período, las restricciones de derechos en el período preelectoral de 2015, en que se celebraron unas elecciones presidenciales muy cuestionadas, en abril, boicoteadas por la oposición y rodeadas de violencia, aunque hubo observadores electorales, también cuestionados.¹⁴¹ Recuerdo, además, la existencia de una orden de la Corte Penal Internacional de detener al presidente sudanés. Los conflictos internos multiplicaron por dos el número de personas desplazadas durante el período analizado, que sumaban 3,2 millones a finales de 2015. La crisis política interna se abordó muy tarde, en 2014, con las promesas del presidente de realizar un diálogo nacional y debatir una posible reforma constitucional, que sufrió notables retrasos y fue muy cuestionada. Oficialmente se inició en octubre de 2015. El presidente emitió dos decretos durante la sesión de apertura: una amnistía general para los miembros armados que participaran en la conferencia y un alto el fuego de dos meses. También planteó la formación del mecanismo del diálogo nacional, en la que se involucrarán todos los partidos políticos, especialmente los cuatro grandes partidos del país. La UE puso incentivos, con promesas de cancelar

la deuda, si progresaba el diálogo nacional, y la Unión Africana, que actuó de facilitadora, creó un Panel de Implementación de Alto Nivel (AUHIP), liderado por el presidente sudafricano, que en marzo de 2016 presentó una hoja de ruta para la solución pacífica del conflicto interno sudanés, sin éxito. La Troika formada por Estados Unidos, Noruega y Reino Unido eran los otros facilitadores del proceso. No obstante, la propuesta de un diálogo nacional fracasó en su primer intento, pues el diálogo fue boicoteado por los movimientos que combatían contra el gobierno en la conflictiva región de Darfur, los dos estados del Nilo Azul y Kordofán del Sur, además de las principales fuerzas políticas de la oposición; por lo que, en febrero de 2016, el presidente paralizó la iniciativa. En octubre, se volvió a activar y se aprobó un documento que serviría para redactar una nueva Constitución,¹⁴² en cuyo redactado no participó la sociedad civil. El documento recogía elementos muy genéricos, por lo que fue criticado por algunos sectores de la oposición,¹⁴³ en la medida que difícilmente solucionaría los múltiples conflictos armados del país. La conferencia, además, fue boicoteada por grupos armados de Darfur, que exigían un alto el fuego previo, y otros partidos más pequeños. El futuro del diálogo nacional de Sudán, curiosamente, quedó totalmente eclipsado a finales de 2016 y principios de 2017, por el «diálogo nacional de Sudán del Sur», en un intento de frenar una guerra iniciada en 2014, que ya estaba causando una enorme crisis humanitaria.

La segunda crisis que quería comentar sobre Sudán se refiere al **contencioso que se planteó con Sudán del Sur con respecto a la ciudad y zona de Abyei**, rica en petróleo, al independizarse este último, y a que ambas partes reclamaban su soberanía. Tropas sudanesas ocuparon el territorio y empezaron los primeros enfrentamientos, que, aunque a menor escala, no han cesado. Como trasfondo, hay los desacuerdos sobre el reparto de la riqueza petrolera de Sudán del Sur, con oleoductos que pasan por Sudán.¹⁴⁴ El 20 de junio de 2011, se firmó el Acuerdo entre el Gobierno de la República del Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés sobre las Disposiciones Transitorias para la Administración y la Seguridad de la zona de Abyei,¹⁴⁵ que supuso la retirada de fuerzas militares en Abyei, con la mediación del expresidente sudafricano Thabo Mbeki,

y el control de la ONU sobre la región. Una semana después, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 1990 de 27 de junio, dio respuesta a la situación de la región con la creación de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA).¹⁴⁶ Desde entonces, ha ido publicando informes periódicos sobre su actividad. En aquel momento, el Consejo de Seguridad estaba profundamente preocupado por la violencia, la escalada de las tensiones y el desplazamiento de la población. La operación debía controlar la frontera, que constituye un foco de violencia entre el norte y el sur, y estaba autorizada para emplear la fuerza a fin de proteger a los civiles y los trabajadores humanitarios de Abyei. En abril de 2013, se creó el Mecanismo Político y de Seguridad Conjunto, que es el órgano responsable, entre otras cosas, de supervisar el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras. La UNISFA organizó una serie de diálogos con las comunidades miseriya y dinka ngok, dentro de la zona de Abyei, y promovió mercados comunes, así como comités conjuntos de paz para gestionar las actividades mercantiles. La Unión Africana, por su parte, designó a un Facilitador del Comité Conjunto de Supervisión de Abyei, un organismo ineficiente, que estuvo casi dos años sin reunirse, desde mayo de 2013 hasta marzo de 2015, y que después no se reunió en todo el año 2016. En su informe de septiembre de 2015 sobre la situación de Abyei,¹⁴⁷ el secretario general de la ONU puso de manifiesto que la tensión en las zonas fronterizas entre Sudán y Sudán del Sur había aumentado en los últimos meses, y que ambos países se acusaban mutuamente de apoyar, patrocinar y amparar a los movimientos rebeldes del otro país. A causa de los conflictos internos en Sudán y Sudán del Sur,¹⁴⁸ ambos gobiernos habían prestado escasa atención a la reanudación del diálogo sobre la administración de Abyei y la aplicación de sus acuerdos de seguridad en las fronteras. Se produjo, pues, lo mismo que sucedió con el diálogo nacional sudanés, que quedó en segundo plano ante la magnitud del desastre en Sudán del Sur. La lección es clara: demasiada conflictividad para poder gestionarla a la vez. El contencioso, pues, no ha quedado resuelto, pero existen mecanismos de prevención de la violencia y de gestión de los conflictos, especialmente por parte de Naciones Unidas, pues la Unión Africana no estuvo tan activa. De hecho, en la reunión del

Consejo de Paz y Seguridad de este organismo, celebrado a finales de julio de 2015, para debatir la situación en Abyei, el representante de Sudán del Sur exhortó a dicho Consejo a que asumiera más seriamente su responsabilidad respecto de Abyei, adoptando medidas para acelerar la firma de acuerdos sobre la determinación del estatuto definitivo de Abyei, propuesta en septiembre de 2013 por el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana Encargado de la Aplicación de las Recomendaciones para el Sudán.

Personas refugiadas y desplazadas (IDP) en la región, 2010-2015
(en miles de personas)

País	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP
Burundi	84	157	101	78	73	79	72	79	72	79	292	25
Eritrea	222	-	252	-	285	-	308	-	363	-	411	-
Etiopía	68	-	70	-	75	-	77	-	86	-	85	-
Kenya	8	300	8	300	9	412	8	-	8	-	8	-
Somalia	770	1.463	1.077	1.356	1.136	1.132	1.121	1.133	1.106	1.133	1.123	1.133
Sudán	387	1.624	500	2.422	569	1.873	649	1.873	666	2.192	628	3.218
Sudán del Sur	¿?	¿?	-	560	87	345	114	331	616	1.645	778	1.790

FUENTE: Anuarios del ACNUR.

El balance de la prevención en la zona es tremendamente negativo. Casi ninguna de las crisis ha sido resuelta. Sin duda, influye la gran cantidad de factores de crisis que acumulan la mayoría de los países, la escasa efectividad de algunos mecanismos de gestión de las crisis, la ausencia de una estructura regional preventiva robusta (la IGAD no ha cumplido con su papel) y, como siempre, la naturaleza de política interna de la mayoría de los elementos causantes de las crisis, que dificulta la intervención de terceras partes.

Resultados de la prevención		
Positivo	Insuficiente	Negativo
	Sudán-Sudán del Sur	Burundi Eritrea Eritrea-Etiopía Etiopía Etiopía (Oromiya) Kenya Somalia (Somalilandia y Puntlandia) Sudán
0	1 (11,1 %)	8 (88,8 %)

*Las estructuras de la prevención en África Oriental*¹⁴⁹

Las crisis que se han presentado en esta región han sido gestionadas por múltiples mecanismos, varios de ellos «ad hoc», sin que destaque ningún organismo regional. Naciones Unidas, en todo caso, es quien ha creado más instituciones para la mayor parte de las crisis señaladas.

Para incluir a Burundi, que no forma parte de la IGAD, también he considerado mencionar un organismo, la **Comunidad de África Oriental (EAC)**,¹⁵⁰ creado en 1999, y formado por cinco países: el mencionado Burundi, más Kenya, Ruanda, Tanzania y Uganda. Aunque no es su tema preferente, hay que mencionar que, desde 2006, este organismo dispone de un sector referido a la «Paz y la Seguridad». Tiene su sede en Arusha (Tanzania). Este organismo intentó mediar en la crisis de Burundi, en 2015, pero se vio limitado por las diferencias entre sus países miembros, especialmente por las malas relaciones entre Ruanda y Burundi, aspecto que fue aprovechado por el gobierno burundés.

Dejando a un lado la ya mencionada Comunidad de África Oriental (EAC), la **Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD)**,¹⁵¹ con sede en Djibouti, es el organismo más importante de la región, pero, a pesar de haber tenido algún protagonismo en el proceso de paz sudanés, ha estado muy ausente en la gestión de las

crisis aquí mencionadas. Gran parte de su actividad en los últimos años ha estado centrada en la lucha contra el terrorismo. Tiene una División sobre Paz y Seguridad y, lo que en principio parecería más importante, un mecanismo de alerta temprana, denominado **Conflict Early Warning and Response Mechanism (CEWARN)**,¹⁵² creado en 2002, inicialmente centrado en los conflictos pastorales y que, desde 2012, en teoría abarca todo tipos de situaciones conflictivas. Cuenta con el respaldo de Austria, Dinamarca, Suecia y USAID, y tiene su sede en la capital etíope. Tiene comités locales, coordinadores nacionales y un secretariado regional. Dispone de un Marco Estratégico para el período 2012-2019, con un detalle de 60 prioridades entre los ocho países miembros. Lo cierto, sin embargo, es que no ha servido para mucho. Su base de datos no está actualizada desde hace años, y su escasa actividad ha estado centrada en Sudán del Sur.¹⁵³

Más notable ha sido, en cambio, la actividad de Naciones Unidas (secretario general, representantes especiales, expertos y relatores independientes, Consejo de Seguridad, misiones en el terreno, oficinas políticas y comisiones de derechos humanos) y de la Unión Africana (misiones en el terreno, Panel de Sabios, informes, Grupos de Alto Nivel, misiones electorales, enviados especiales, Programa de Fronteras y mediaciones).

Para el caso específico de Burundi, en 2011 se creó **la Oficina de Naciones Unidas en Burundi (BUNB)**,¹⁵⁴ en funcionamiento hasta diciembre de 2014, y con el siguiente mandato: a) fortalecer la independencia, la capacidad y el marco jurídico de las principales instituciones nacionales, en particular las judiciales y parlamentarias, en consonancia con las normas y los principios internacionales; b) promover y facilitar el diálogo entre los agentes nacionales y apoyar mecanismos que permitan una amplia participación en la vida política, incluida la ejecución de estrategias y programas de desarrollo en Burundi; c) apoyar los esfuerzos realizados para luchar contra la impunidad, en particular estableciendo mecanismos de justicia de transición para consolidar la unidad nacional y promover la reconciliación dentro de la sociedad de Burundi, y prestar apoyo operacional para el funcionamiento de esos órganos; d) promover y proteger el respeto de los derechos humanos, fortaleciendo la capacidad nacional a ese respecto, así como la sociedad civil; e) velar por que todas las

estrategias y políticas relativas a las finanzas públicas y el ámbito económico, en particular el próximo documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), se centren en la consolidación de la paz y el crecimiento equitativo, atendiendo específicamente a las necesidades de los sectores más vulnerables de la población y propugnando la movilización de recursos para Burundi. En enero de 2015, se creó la **Misión de Observación Electoral de Naciones Unidas en Burundi (MENUB)**,¹⁵⁵ que finalizó sus actividades en diciembre. Burundi ha sido también objeto de atención por parte de la **Oficina Regional de Naciones Unidas para África Central (UNOCA)**, descrita anteriormente. El resultado global de todas las instituciones implicadas en Burundi es negativo, pues no consiguieron evitar que las crisis desatadas en ese país derivaran en conflicto armado.

En Somalia hay una gran presencia de Naciones Unidas: la **Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS)**, la **Oficina de Apoyo de Naciones Unidas en Somalia (UNSOS)**, la **Misión de Naciones Unidas de Asistencia a Somalia (UNSOM)** y la **Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM)**. Esta última se creó en junio de 2013, sustituyendo a la UNPOS,¹⁵⁶ y entre otros cometidos tiene el mandato de ayudar al desarrollo del sistema federal, la prevención de conflictos y el apoyo a las numerosas iniciativas de la sociedad civil. Para nuestros fines, es de mencionar que dispone del Political Affairs and Mediation Group (PAMG), que en teoría mantiene una presencia en los dos estados en disputas, Somalilandia y Puntlandia, pero que en la práctica ha tenido una actividad mínima. Somalia, en general, es una de las asignaturas pendientes de Naciones Unidas, después del trauma y del síndrome causado por las nefastas y militarizadas operaciones UNOSOM I y II, en 1992 y 1993, y la enorme torpeza de forzar la renuncia del representante especial del secretario general, quien sí tenía una idea clara de los tiempos y las formas de abordar un conflicto tan complejo.

El contencioso fronterizo entre Etiopía y Eritrea se gestiona, con muchas dificultades, a través de una **Comisión Fronteriza (EEBC)**, gestionada por la Unión Africana y la ONU. En Sudán, para el Diálogo Político interno, la Unión Africana creó un **Panel de Implementación de Alto Nivel (AUHIP)**, y la ONU estuvo ausente. Para el caso específico del contencioso fronterizo entre Sudán y Sudán del

Sur, en cambio, se creó la **Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA)**, que es objeto de seguimiento permanente por parte del secretario general de la ONU.

Actores de la prevención en África Oriental

Gobiernos (Kenya, en 2015).

Secretario general de Naciones Unidas (Burundi: informes en 2010, 2011, 2013, 2 en 2014 y 3 en 2015; Eritrea: informe de 2010; Etiopía-Eritrea: gestiones en 2012; Somalia: 32 informes durante el período, relativos al conjunto de Somalia; Sudán: 33 informes; Sudán-Sudán del Sur: 26 informes).

Representante especial del secretario general de Naciones Unidas (Burundi, Somalia).

Asesor del secretario general de Naciones Unidas sobre la Prevención de los Conflictos, en particular en Burundi.

Experto independiente de la ONU en Derechos Humanos (Sudán).

Grupo de Supervisión para Somalia y Eritrea, dependiente de Naciones Unidas.

Misiones electorales de la ONU (Burundi: MENUB).

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Eritrea: sanciones; Sudán-Sudán del Sur: amenazas de sanciones).

Misión de la ONU en Somalia (UNSOM); Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMIS); Sudán-Sudán del Sur: Fuerza Provisional de Seguridad de la ONU para Abyei (UNISFA).

Oficina de las Naciones Unidas en Burundi (BNUB), hasta diciembre de 2014; Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS).

Oficina Regional de Naciones Unidas en África Central (UNOCA). Informes semestrales, con referencias a Burundi.

Relator especial de la ONU para la Prevención del Genocidio (Burundi).

Relator especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos (Burundi).

Relator especial de los Derechos Humanos de la ONU (Burundi, Eritrea).

Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (Burundi).

Comisión de investigación de la ONU sobre la situación de los derechos humanos en Eritrea.

Consejo de Derechos Humanos de la ONU (Burundi; Eritrea, comisión de investigación en 2014).

Unión Africana (Burundi: informes, enviado especial, misión de observación, Delegación de Alto Nivel; Eritrea; Eritrea-Etiopía: Panel de Sa-

- bios, en 2010; Somalia: Misión de la Unión Africana en Somalia [AMISOM], 8 informes generales sobre Somalia: 2 en 2010, 1 en 2011, 4 en 2013 y 1 en 2015; Sudán: 4 informes en 2010, 3 en 2011, 1 en 2012 y 1 en 2014, Consejo de Paz y Seguridad, misión de observación electoral en 2015; Sudán-Sudán del Sur: 2 informes en 2014, 4 en 2013 y 1 en 2014, Enviado Especial, Panel de Implementación de Alto Nivel [AUHIP], Programa de Fronteras, misión mediadora en 2013).
- IGAD (Kenya, observadores electorales; Somalia: oficina para la reconciliación, enviado especial; Sudán: misión electoral en 2015; Sudán-Sudán del Sur).
- Comisión Fronteriza entre Eritrea y Etiopía (EEBC). Su dictamen ya fue rechazado por Etiopía en 2002.
- Comisión de Fronteras Conjunta (JBC) (Sudán-Sudán del Sur).
- Unión Europea (Burundi: enviado especial; Eritrea, llamamiento en 2013; Eritrea-Etiopía: Representante Especial para el Cuerno de África; Sudán: misión electoral en 2015).
- Liga Árabe (Sudán: misión electoral en 2015).
- Troika (EE.UU., Reino Unido y Noruega) (Sudán: apoyo al diálogo nacional, misión electoral en 2015).
- Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA) (Kenya: observadores electorales).
- Comunidad de África Oriental (EAC) (Burundi: intento de mediación en 2015; Kenya: observadores electorales).
- Conferencia Internacional de los Grandes Lagos (CIRGL) (Burundi: intento de mediación).
- Berghof Foundation (Alemania) (Sudán).
- Abyei Joint Oversight Committee (AJOC) (Sudán-Sudán del Sur).
- Estados Unidos (Burundi: enviado especial, llamamientos del Departamento de Estado; Eritrea: en 2012, suspendió los servicios diplomáticos y consulares en Eritrea; Sudán-Sudán del Sur).
- Bélgica (Burundi: enviado especial).
- Qatar (Eritrea-Etiopía: intento de mediación, sin resultados).
- Sudán del Sur (Eritrea-Etiopía: intento de mediación, sin resultados).
- China (Sudán-Sudán del Sur).
- International Crisis Group (Burundi: informes en febrero 2010, febrero 2011, marzo y octubre 2012, 2 en febrero 2014, abril y mayo 2015; Eritrea: informes de septiembre 2010, marzo 2013 y agosto 2014; Etiopía-Oromiya, informe agosto 2013; Kenya: 2 informes en enero y 1 en febrero 2012, enero y mayo 2013, septiembre 2014 y noviembre 2015;

Somalia: informes en mayo 2010, febrero 2011, febrero y octubre 2012, diciembre 2013 [sobre Puntlandia], febrero 2014 [sobre Puntlandia] y junio 2014; Sudán: informes en marzo 2010, mayo 2011, noviembre 2012; febrero, junio y noviembre 2013; enero 2014, marzo y abril 2015; Sudán-Sudán del Sur: informes en mayo, septiembre y noviembre 2010; enero 2015).

Human Rights Watch (Burundi: marzo, mayo y noviembre 2010, mayo 2012; Eritrea: informes en septiembre 2011, enero 2013, febrero y septiembre 2014 y enero 2015; Etiopía: informes en marzo y octubre 2010, enero y junio 2012, octubre 2013, marzo 2014 y enero 2015; Kenya: informes en junio, julio y septiembre 2010, septiembre, octubre y diciembre 2011, mayo 2012, febrero y mayo 2013, abril y septiembre 2014, junio, septiembre y octubre 2015; Somalia (en general: informes en abril y junio 2010, agosto 2011, febrero y mayo 2012, marzo, mayo y junio 2013, febrero, mayo y septiembre 2014, y mayo, junio y octubre 2015; Sudán: informes en marzo y junio 2010, junio y septiembre 2011, diciembre 2012, abril y agosto 2012, febrero y septiembre 2015).

Amnistía Internacional (Burundi: 1 informe en 2011, 2 en 2012, 1 en 2014 y 3 en 2015; Eritrea: 5 en 2013 y 1 en 2015; Etiopía: 4 informes en 2011, 2 en 2012, 1 en 2013 y 3 en 2014; Kenya: 4 informes en 2010, 1 en 2011, 1 en 2012, 4 en 2013, 7 en 2014 y 1 en 2015; Somalia: 3 informes en 2010, 1 en 2011, 1 en 2013, 3 en 2014 y 4 en 2015; Sudán: 5 informes en 2010, 3 en 2011, 4 en 2012, 5 en 2013, 4 en 2014 y 2 en 2015; Sudán del Sur: 1 informe en 2011, 2 en 2012, 4 en 2013 y 1 en 2014).

Magreb

La región del Magreb está formada por cinco países: **Marruecos**, **Túnez**, **Argelia**, Libia y **Mauritania**, cuatro de los cuales (todos menos Libia, que sufre un conflicto armado) han tenido una crisis sociopolítica en el período mencionado. En el caso de Marruecos, se incluye también el contencioso por el **Sáhara Occidental**. En total, pues, se analizan cinco crisis.

Por lo dicho, el nivel de conflictividad ha sido bastante elevado, aunque en algunos países solo en años concretos. El resultado global ofrece casos con resultados aceptables, y otros con fracaso, a partes iguales. Respecto a los temas de fondo, tres países (Argelia, Marruecos y Túnez) vivieron de forma intensa, aunque diversa, la llamada

«primavera árabe», que de hecho nació en Túnez, a finales de 2010 (es el único país donde realmente ha fructificado, a pesar de múltiples escollos), y que fueron el reflejo del descontento social en numerosos aspectos, tanto económicos como políticos, y el detonante de amplias movilizaciones sociales, algunas de ellas duramente reprimidas. Otros factores que hay que tener en cuenta son la falta de democracia, la presencia del terrorismo, la crisis económica, la corrupción, los conflictos intercomunales, los problemas derivados de una compleja transición política y la inestabilidad política. Argelia y Sahara Occidental han tenido mandatarios con muchos años en el poder (Bouteflika es el presidente argelino desde 1999, y Mohamed Abdelaziz, máximo líder del Frente Polisario, lo fue hasta su fallecimiento en 2016, después de cuarenta años ostentando el cargo de secretario general de dicha organización, un exceso).

Como he comentado, la crisis relativa a **Argelia**, se refiere a las movilizaciones en varios países de la región, en el marco de la llamada «primavera árabe» de 2011. En Argelia, en aquel momento ya existía un malestar social por el aumento en el precio de los alimentos, problemas de vivienda y una sensación general de injusticia, así como un cansancio por la presidencia de A. Bouteflika, en delicado estado de salud, que le obligaba a estar ausente de sus responsabilidades, por lo que la auténtica gestión del país estaba en manos de los militares, y ya en el día de escribir esta página, en cualquier momento puede aparecer una importante crisis sobre la sucesión presidencial. La economía argelina depende completamente de sus exportaciones de gas, por lo que las variaciones en el precio de este producto afectan significativamente al bienestar de la población. No hay que olvidar tampoco que, además de esta crisis, desde 1992 el país vive un conflicto armado, de baja intensidad, con al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), sucesor del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate. En cuanto a la gestión de la crisis mencionada, el gobierno fue hábil y supo contenerla a través de medidas tomadas con cierta rapidez: levantamiento de la ley de emergencia vigente desde 1992, reducciones de los precios en los productos básicos y un aumento importante del gasto público; el anuncio de reformas de la Constitución, de la ley electoral, la de los partidos políticos y de la legislación de prensa; la creación de nuevos partidos políticos, por primera vez

desde 1999; la despenalización de los delitos de prensa y el fin del monopolio del Estado en el ámbito audiovisual, así como la celebración de elecciones legislativas en mayo de 2012, con victoria del gobierno. No intervino ningún organismo exterior.

A **Marruecos** también llegaron los ecos de la «primavera árabe» en 2011, y se produjeron manifestaciones, algunas de ellas violentas, en las que se exigía limitar los poderes absolutos del monarca y una mayor democratización, en un país con una permanente tensión social, aunque muy latente, una corrupción estructural basada en un peculiar sistema clientelista, la marginación de la región del Rif, que podría estallar en cualquier momento,¹⁵⁷ y con el problema añadido del conflicto no resuelto del Sáhara Occidental. Ante las movilizaciones de 2011, el rey actuó con rapidez, ordenando un aumento de los subsidios a los precios de los alimentos y del gas, el aumento de los salarios y de las prestaciones sociales, la reforma de la Constitución, a través de un referéndum, aceptando una limitación parcial de sus competencias, y anunciando elecciones anticipadas y el consiguiente nombramiento de un nuevo gobierno. Si bien consiguió frenar la conflictividad callejera, subsisten los problemas históricos que impiden democratizar plenamente el país y disminuir las desigualdades sociales. Tampoco hubo intervención de organismos externos.

Mauritania es un país que apenas ha conocido la normalidad democrática desde su independencia y está presidido por un militar desde 2009, un año después de que dirigiera un golpe de Estado. Ha tenido al menos dos frentes conflictivos en el período analizado. Por una parte, está muy afectada por la necesidad de mantener una constante lucha antiterrorista contra el grupo AQMI, el surgimiento de un nuevo grupo armado, y por verse afectada por la crisis del país vecino, Malí. A nivel interno, como otros países de la región, ha tenido que padecer una crisis económica importante, con el respectivo aumento del precio de los alimentos, y en un contexto de pobreza y corrupción, problemas de transparencia sobre el censo electoral y la suspensión de unas elecciones. También tiene fuertes conflictos intercomunales entre la población árabe y la que no lo es, con discriminación sobre la población negra (la esclavitud, abolida, sigue siendo tolerada), de una gran capacidad desestabilizadora si explotan con mayor intensidad, y que, en 2014, ya dio un primer aviso con

importantes manifestaciones,¹⁵⁸ poco antes de las elecciones presidenciales. En 2015 se produjeron importantes divisiones en el partido en el poder, y se sucedieron tres gobiernos consecutivos; la oposición se negó a participar en un diálogo político, en gran parte por el deseo del presidente de proceder a una enmienda constitucional para presentarse a un tercer mandato; aunque en 2016, fuera del ámbito de este estudio, gobierno y oposición llegaron a un acuerdo sobre el proceso de diálogo. La conflictividad del país no está suficientemente visibilizada, probablemente porque la presencia yihadista en todo el Sahel protege al gobierno mauritano, mientras cumpla con su papel de gendarme en la zona. El precio por pagar es la falta de derechos de su población.

Caso aparte es la gestión de la eterna crisis del **Sáhara Occidental**. Territorio ocupado por Marruecos en 1975, desde 1991 existe un alto el fuego y negociaciones entre este último país y el Frente Polisario, aunque paralizadas desde septiembre de 2012, a través de los enviados especiales del secretario general de Naciones Unidas, organización que además tiene sobre el terreno a la frustrante **Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO)**,¹⁵⁹ con capacidades limitadas de actuación y sin competencias negociadoras. Hasta el momento no se ha obtenido ningún resultado, y no se vislumbra posibilidad alguna de realizar un referéndum por la oposición de Marruecos y del propio Consejo de Seguridad, que ya abandonó esta opción en el año 2000. La «R» de la MINURSO es, pues, un contrasentido y un engaño, pues no se ajusta a la realidad. El Sáhara Occidental es uno de los conflictos más enquistados del planeta y uno de los mayores fracasos diplomáticos de Naciones Unidas, aunque la mayor responsabilidad pueda atribuirse a la inmovilidad de posiciones de las dos partes, y no tanto de la habilidad de los enviados especiales, algunos de ellos muy controvertidos, y no siempre del agrado de alguna de las partes. Es muy difícil negociar, por no decir imposible, si ninguna de las partes está dispuesta a ceder algo de sus exigencias iniciales, especialmente cuando hay plena constancia de que el Consejo de Seguridad, guste o no, no autorizará ni impondrá nunca un referéndum. Así que, la salida, o vendrá de una negociación con cesiones mutuas, o no existirá. Mientras, la población saharauí que vive en los campamentos de

refugiados de Argelia, unas 116.000 personas según ACNUR, tiene mermado su derecho fundamental a poder vivir dignamente, y la población saharauí que vive en el territorio ocupado es objeto de un control permanente, con importantes crisis periódicas. En 2016, fuera ya del período analizado, Marruecos volvió a integrarse en la Unión Africana y se acercó a Rusia, por lo que podrían cambiar algunos de los parámetros geopolíticos que, hasta ahora, han motivado el inmovilismo.¹⁶⁰

Túnez fue donde se desencadenó la esperanzada y frustrante «primavera árabe», a finales de 2010, con la población harta de la dictadura del presidente Ben Alí, con veintitrés años en el poder. El país estaba sumido en la corrupción, el control social, la persecución política y la violación de los derechos humanos, bajo una apariencia de estabilidad, bien vista y consentida por Europa. La revuelta fue duramente reprimida, con muchas víctimas mortales, pero al año siguiente se consiguió el derrocamiento del presidente y el inicio de un proceso de transición, nada fácil, pues fue seguida por varios años de inestabilidad política, con varios cambios de gobierno. Además, ya en 2012, el proceso tuvo que empezar a lidiar con la violencia de grupos salafistas y el derrumbe de Libia, país vecino, creando enormes problemas de seguridad. Desde muy temprano se avizoró una división entre sectores islamistas y seculares y se tuvo que prorrogar el estado de emergencia, que agudizó una mala situación económica, en un país demasiado dependiente del turismo, una debilidad que supieron aprovechar los grupos que lanzaron ataques terroristas sobre el país. En 2011 ya se celebraron elecciones para una Asamblea Constituyente y se legalizaron todas las fuerzas políticas. En 2013 se complicaron las cosas, tras el asesinato de dos líderes opositores, y se produjo una crisis institucional que desembocó en un nuevo gobierno. Continuaron las movilizaciones sociales, se produjeron tensiones internas entre grupos islamistas y aumentó la inseguridad por la presencia y los ataques de grupos terroristas, que tenían una clara voluntad de reventar un posible cambio. En enero de 2014 se aprobó una nueva Constitución, y en las elecciones de finales de ese año, se impuso un partido integrado por diversas personalidades del antiguo régimen. Tras las elecciones, los grandes partidos, el de los islamistas moderados y el de tendencia laica y conservadora,

y que estaban profundamente enemistados, firmaron un pacto de estabilidad. Se creó una agencia antiterrorista, en 2014, con atribuciones que generaron mucha polémica. No obstante, en 2015, la situación se agravó todavía más, tanto por el incremento de los ataques terroristas como por las divisiones en el partido del gobierno y el aumento de la represión, con la excusa de la lucha antiterrorista, que se mantuvo en 2016. A finales de ese año se iniciaron las audiencias públicas de la Instancia de la Verdad y la Dignidad, un mecanismo de justicia transicional creado en 2013, sobre la violencia del país entre 1955 y 2013. También se clausuraron las mezquitas radicales. En agosto de 2016 se formó un nuevo gobierno, con un primer ministro de solo cuarenta años de edad y mucha representación de mujeres, convirtiéndose en el séptimo gobierno desde la revolución de 2010, y Enahda, el partido islamista, optó por la moderación y el posibilismo político, la llamada «democracia musulmana», algo muy importante para romper la polarización del país y para conseguir una plena normalización democrática, convirtiéndose así en el único país de la «primavera árabe» en conseguir un cambio político importante, y por méritos propios, sin ayuda de ninguna institución externa.

Personas refugiadas y desplazadas (IDP) en la región, 2010-2015
(en miles de personas)

País	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Ref.	IDP										
Mauritania	37	-	40	-	33	-	34	-	34	-	34	-
Sáhara Occidental	-	-	116	-	116	-	116	-	116	-	116	-

FUENTE: Anuarios del ACNUR.

Como conclusión final, el Magreb vivió en el período analizado uno de los episodios más trascendentales de su historia reciente, abordando el desafío de la modernización de sus estructuras políticas, con resultados diversos, y con el nexo común de hacerlo por el empuje social tras grandes movilizaciones. Si incluyéramos el año 2016, el resultado sería de un 60 % de éxito relativo, aunque los

cambios más importantes serían los realizados por Túnez, un pequeño país que tiene mucho que enseñar de su experiencia en esos años.

Resultados de la prevención		
Positivo	Insuficiente	Negativo
Argelia Marruecos 2 (40%)	Túnez 1 (20%)	Mauritania Sáhara Occidental 2 (40%)

Las estructuras de la prevención en el Magreb

A diferencia del resto de regiones, en el Magreb no existen instituciones con capacidad preventiva y de gestión de crisis, y por tanto con mecanismos de alerta temprana. Excepto en el caso del Sáhara Occidental, todas las crisis se han abordado desde las instancias gubernamentales, sin necesitar ayuda exterior. En 1989 se creó la Unión del Magreb Árabe (UMA),¹⁶¹ con un inicial interés en la cooperación comercial, pero, desde 1994, este organismo no es realmente operativo, debido a las posiciones totalmente divergentes entre Marruecos y Argelia con relación al conflicto del Sáhara Occidental. Han sido, pues, los gobiernos, la sociedad civil y los militares, los que han realizado el pulso en estos años. Los gobiernos de Argelia y Marruecos reaccionaron con prontitud y habilidad, aunque sin alterar en profundidad su sistema político, que continuó en manos de quien realmente tenía el poder. En Mauritania, el gobierno impulsó un diálogo nacional, pero fue boicoteado por parte de la oposición. Como tantos otros países, también tuvo problemas con los procesos electorales. En Túnez, es de destacar el importante rol de la sociedad civil,¹⁶² pero en años posteriores pagó caro sus intentos democratizadores y de moderación, al ser blanco de ataques terroristas, siempre muy difíciles de gestionar.

Para el caso de Mauritania, Naciones Unidas cuenta con una oficina para la región, la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA),¹⁶³ con cometidos de diplomacia preventiva. En enero de 2016, se fusionaron UNOWA y la Oficina del enviado especial para el Sahel (OSSES), lo que dio lugar al nacimiento de

UNOWAS, Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel,¹⁶⁴ con la responsabilidad de actuar en la diplomacia preventiva, realizar buenos oficios, facilitación y mediación en la región, así como consolidar la paz y la buena gobernabilidad en los países que salgan de un conflicto armado o que tengan crisis políticas.

Para el Sáhara Occidental, aunque existe la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO), con tareas de prevención de incidentes, la gestión diplomática la ha llevado siempre el **Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas** y el enviado especial del secretario general de la ONU, sin resultados hasta el momento.

Debo citar la existencia de un programa específico de la Unión Europea, denominado Middle East and North Africa (MENA),¹⁶⁵ que no ha sabido estar a la altura de las circunstancias y ha servido de muy poco apoyo a la sociedad civil que estuvo movilizándose durante el período analizado, en reclamo de libertades y democracia, de la misma forma que la iniciativa denominada Unión del Mediterráneo,¹⁶⁶ creada en 2008, no ha servido tampoco para ayudar a resolver de forma eficiente ninguno de los conflictos de la región.

Desde el ámbito de la sociedad civil, la red GPPAC, también tiene su espacio en la región, denominada GPPAC Middle East & North Africa (MENA).¹⁶⁷

Actores de la prevención en el Magreb

Gobiernos (Argelia, Marruecos, Túnez).

Secretario general de Naciones Unidas (Sáhara Occidental: informes anuales).

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Sáhara Occidental: resoluciones anuales).

Enviado especial del secretario general de Naciones Unidas para el Sáhara Occidental.

Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO).

Unión Africana (Sáhara Occidental: enviado especial desde 2014; Túnez: enviado especial, en 2013).

International Crisis Group (Argelia: informe de octubre 2015; Túnez: 1 informe en 2011, 2 en 2012, 2 en 2013 y 1 en 2015).

Human Rights Watch (Marruecos: octubre 2010, noviembre 2012, junio 2013, febrero 2014; Sáhara Occidental: junio 2013, octubre 2014; Túnez: marzo y octubre 2010, diciembre 2011, mayo y diciembre 2013, enero 2015).

Amnistía Internacional (Argelia: 1 informe 2011, 1 en 2012 y 1 en 2015; Marruecos: 2 informes en 2010, 1 en 2011, 1 en 2012 y 5 en 2015; Mauritania: 1 informe en 2010, 1 en 2013 y 1 en 2015; Sáhara Occidental: 2 informes en 2010 y 2 en 2015; Túnez: 1 informe en 2010, 5 en 2011, 4 en 2012, 1 en 2013, 1 en 2014 y 2 en 2015).

América Latina

Número de **países de la región**:¹ **20**

Número de **países con crisis sociopolíticas** en el período 2010-2015: **10**

Número de **crisis**: **10** (ninguno de los países analizados ha tenido, al mismo tiempo, un conflicto armado).

Porcentaje de afectación de países respecto a crisis sociopolíticas: **50 %** de los países.

Número de países con conflicto armado en el período 2010-2015: **2**

Porcentaje de afectación de países con conflicto armado: **10 %**

Países con conflicto armado o crisis sociopolíticas en el período 2010-2015: **12 (60 % del total)**.

Resultados de la prevención: Positivo: **0 %**
Insuficiente: **40 %**
Negativo: **60 %**

Resultados de la prevención		
Positivo	Insuficiente	Negativo
	Bolivia	Guatemala
	Ecuador	Haití
	El Salvador	Honduras
	Paraguay	México
		Perú
		Venezuela
Total: 0	4 (40 %)	6 (60 %)

La naturaleza de las crisis

En este estudio se han recogido diez casos de crisis sociopolíticas en América Latina: **Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.**

América Latina es un región con una gran diversidad de situaciones, pero con un pasado común de injerencia de los militares, que durante decenios estuvieron al servicio de los intereses de las oligarquías y de Estados Unidos, que consideraba la región como su «patio trasero», por lo que se arrogó el derecho de intervenir directamente en algunos casos, o a través del fomento de la «doctrina de la seguridad nacional», un eufemismo para designar la lucha contra el comunismo y la emancipación democrática de los pueblos latinoamericanos. Por fortuna, esa etapa terminó, pero no la existencia de minorías oligarcas y políticas, que han hecho lo imposible para conservar sus privilegios en un continente de grandes desigualdades económicas y sociales. En los últimos años, América Latina asistió al desarrollo de gobiernos alternativos y al fenómeno del «bolivarianismo», como alternativa a la sumisión histórica, pero también al declive de este último modelo, que entró en serias contradicciones internas, en parte por la fuerte resistencia de las clases dominantes, y en parte por no encontrar un equilibrio entre los sueños y la gestión de las realidades, lo que generó algunas expresiones autoritarias. Otros factores importantes de desestabilización han sido la cultura de la violencia que provocaron las guerras de Centroamérica (en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, principalmente), la exclusión social y la pobreza, la inseguridad, la marginación de la población indígena, el desarrollo del narcotráfico y su capacidad de permear la vida política, la conflictividad y la respuesta violenta a las movilizaciones contra la explotación de recursos mineros, la corrupción, la ingobernabilidad y la debilidad o falta de institucionalidad, la impunidad, el regreso del militarismo, y otros factores que se han traducido en unos niveles de homicidios escandalosos, especialmente en Venezuela, Honduras, El Salvador y Guatemala, en parte debido a la existencia de las bandas juveniles denominadas «maras». El caso de Venezuela es diferente y tiene otra lectura a la de Centroamérica. La tasa relativa de México (no la cuantitativa) es mucho menor, de 19 por

100.000 habitantes. La mayor parte de las víctimas son jóvenes, y el principal motivo, el control de la cocaína que va de Colombia a Estados Unidos. Es evidente que la simple actuación policial no está resolviendo el problema, que ya dura desde hace años, por lo que la prevención sobre este fenómeno habrá que actuar necesariamente sobre las condiciones de vida y las oportunidades que se ofrezcan a los jóvenes, así como la rehabilitación y dignificación de los barrios marginales, una política educativa que ponga énfasis en la cultura de la vida y la resolución pacífica de los conflictos, y un reenfoque de la política global sobre las drogas, prohibicionista, que alimenta los circuitos de enriquecimiento ilícito.

Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, 2012

Venezuela	58,1
Honduras	51,5
El Salvador	41,2
Guatemala	39,9
Costa Rica	10,0
España	0,4
Media mundial	6,9

FUENTE: ONUDD.

Según el Observatorio Regional de Conflictividad —emprendimiento conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación UNIR—, los conflictos de América Latina comparten una plataforma común sobre la que se desarrollan. Estos rasgos compartidos en mayor o menor medida por todos los países de la región muestran estructuras de poder excesivamente concentradas; dinámicas económicas insuficientemente competitivas en los mercados internacionales; instituciones estatales débiles y poco legítimas; problemas de gestión para controlar la criminalidad; pobreza persistente e inequidad; niveles de participación ciudadana limitados, mecanismos incompletos de reconocimiento institucional y de ejercicio de las identidades. Para algunos autores, la ingobernabilidad interna que generan los conflictos sociales constituye el principal problema de los estados de la región sudamericana.

La mala situación económica de América Latina y las profundas desigualdades también han provocado un éxodo migratorio muy importante. Los principales países de emigración de la región son México (11,8 millones), Colombia (2 millones), El Salvador (1,3 millones), Cuba (1,2 millones) y la República Dominicana (1,1 millones). Un 70 % de los migrantes han ido a Estados Unidos. Las personas de Centroamérica huyen, principalmente, de la violencia que asola algunos países. En los últimos años, más de 100.000 centroamericanos han ingresado anualmente en Estados Unidos, muchos de ellos de forma irregular.

Del análisis de los movimientos de personas refugiadas y desplazadas en los países analizados, aunque se aprecia un ligero aumento en la mayoría de ellos, las cifras no son muy elevadas, exceptuando las personas de Haití refugiadas, que pasaron de 25.800 a 34.700. Caso aparte merece, sin embargo, la cifra de personas desplazadas en Honduras. Aunque, tanto ACNUR como IMDC recogen la cifra de 174.000 personas en 2015, en realidad no es un flujo dado en aquel año, sino el recuento de toda la población desplazada entre 2004 y 2014, como resultado de una investigación que se comenta en el apartado de Honduras. En este capítulo no se analiza el caso de Colombia, que sufre una crisis humanitaria muy importante, pero que es debida al conflicto armado, por lo que no se incluye en este estudio.

Personas refugiadas y desplazadas (IDP) en la región, 2010-2015
(en miles de personas)

País	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Ref.	IDP										
Guatemala	5,6	-	6,0	-	6,3	-	6,6	-	7,4	-	10,2	-
Haití	25,8	-	33,6	-	38,5	-	38,6	-	37,1	-	34,7	-
Honduras*	1,3	(-)	1,9	(-)	2,6	(-)	3,3	(-)	4,1	(-)	6,8	(174)

FUENTE: Anuarios del ACNUR.

Se incluyen únicamente los casos más significativos.

* Ver el comentario anterior respecto al caso de las personas desplazadas en Honduras.

Las estructuras institucionales para la prevención de las crisis

América Latina dispone de numerosos organismos regionales, algunos de los cuales tienen funciones de prevención de conflictos entre los Estados miembros, aunque no tanto para intervenir en los asuntos internos de cada uno de ellos. Entre los organismos, destacan la Organización de Estados Americanos (OEA), la más veterana, y mucho más reciente, UNASUR. Habría que añadir el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la CELAC, el CARICOM, la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) y MERCOSUR. Lejos de representar una ventaja, esta proliferación de organismos no refleja otra cosa que la división geopolítica e ideológica de la región, que vuelve en ineficientes a sus organismos, por recelos de algunos estados.

La **Organización de Estados Americanos (OEA)**² es la institución más veterana y de referencia de la región, aunque muy cuestionada. Fue creada en 1948, cuando se suscribió la Carta de la OEA, que entró en vigencia en diciembre de 1951. La Organización fue fundada con el objetivo de lograr en sus Estados miembros, como lo estipula el artículo 1 de la Carta, «un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia». Tanto por el momento de crearse, en los inicios de la guerra fría y América Latina como «patio trasero» de Estados Unidos, como por el hecho de que la sede de la organización se encuentra en Washington, la OEA fue, durante muchos años, un mero instrumento al servicio de la gran potencia. Hoy en día, la OEA reúne a los 35 estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio. Además, ha otorgado el estatus de Observador Permanente a 69 estados, así como a la Unión Europea (UE). Por su historia, en la que hubo una gran interferencia y dominio de Estados Unidos, no ha sido capaz de representar cabalmente los intereses de la sociedad latinoamericana, a pesar de sus pretensiones constitucionales, y debido a la diversidad política de América Latina, que dificulta los consensos. El Capítulo V de la Carta fundacional se refiere a la solución pacífica de las controversias

entre los estados, pero sin referirse a los conflictos internos. No obstante, en el Capítulo VII, existe un artículo interesante, el 37, por el que «los Estados miembros convienen en buscar, colectivamente, solución a los problemas urgentes o graves que pudieren presentarse cuando el desarrollo o estabilidad económicos, de cualquier Estado miembro, se vieren seriamente afectados por situaciones que no pudieren ser resueltas por el esfuerzo de dicho Estado». Aunque pone el énfasis en lo económico, se puede sobrentender que la cooperación puede darse en otros aspectos. No dispone, sin embargo, de ningún centro especializado en la prevención de crisis sociopolíticas.³ Es de resaltar, no obstante, que la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**⁴ es una buena fuente de alerta sobre los contextos en los que se violan los derechos humanos, y que, por tanto, están en tensión. En el sexenio analizado, 2010-2015, emitió 822 comunicados, es decir, una media de 137 comunicados anuales. En sus informes anuales, la Comisión prestó una especial atención a Colombia, Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, República Dominicana y Venezuela. La sede de la CIDH se encuentra en Washington, pero Estados Unidos no ha ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, lo que constituye una notable paradoja.

En las Asambleas Generales⁵ de la OEA de los últimos años, se aprobaron declaraciones sobre muchos de los temas de fondo que generan o subyacen en las crisis de la región: derechos humanos, situación de las mujeres, migrantes, indígenas, personas desaparecidas, discriminación, corrupción, seguridad, drogas, salud, explotación sexual, seguridad alimentaria, pobreza, inversión social, democracia, desarrollo humano, libertad de expresión, etc. El problema, pues, como en otros muchos organismos, no es la falta de declaraciones y aparentes compromisos, sino la ausencia de aplicación de muchos de ellos, y que todo depende, en últimas, de la voluntad y el requerimiento de asistencia del gobierno afectado por una crisis, apelando al artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana,⁶ adoptada en 2001. Respecto a las actividades del **Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO)** de la OEA, este desplegó misiones de observación electoral (MOEs) para los comicios realizados en Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Bo-

livia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Uruguay. Las actividades más destacadas de la **Secretaría General** y del **Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales (DSDME)**⁷ están orientadas a la prevención de crisis político-institucionales, a la capacitación y apoyo en resolución de conflictos y al apoyo a las misiones especiales. En el período analizado, intervino en siete de los diez países analizados. El resultado es el siguiente:⁸ en Ecuador, por invitación del Consejo Nacional Electoral (CNE), en 2010 se designó una Misión de Acompañamiento para apoyar el proceso de selección de las autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). En Honduras, en 2010, se acompañó el proceso de creación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. También se apoyó los trabajos de la Comisión de Alto Nivel coordinada por el Secretario General de la OEA e integrada por Representantes Permanentes de los Estados miembros, para analizar la evolución de la situación política; en 2015, respondió a una solicitud del gobierno de Honduras estableciendo la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), cuyo objetivo es mejorar la calidad de los servicios que presta el aparato de justicia, trabajando conjuntamente con las instituciones del Estado y la sociedad civil. La misión, integrada por fiscales, jueces y expertos internacionales que seleccionarán, asesorarán, evaluarán y certificarán a fiscales y jueces hondureños que estarán a cargo de la investigación y el enjuiciamiento de casos importantes de redes de corrupción, inició formalmente sus labores el 19 de abril de 2016. En 2013, planeó la organización de la Misión de Líderes Latinoamericanos a Honduras, con el propósito de establecer un proceso de diálogo con los distintos candidatos presidenciales para garantizar un proceso electoral transparente y la gobernabilidad democrática tras las elecciones. En 2010, el secretario general visitó Costa Rica y Nicaragua, y prestó sus buenos oficios para lograr acercamientos entre ambas partes. Durante todo el período analizado, funcionó la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), así como la facilitación en el diferendo entre Belice y Guatemala. Con relación al Paraguay, en

2012, y en respuesta a la crisis política acaecida, se estableció una Misión de Acompañamiento al Diálogo Político entre los distintos sectores nacionales, de cara al proceso electoral que se celebraría en abril del 2013. El secretario general designó a Oscar Arias, expresidente de Costa Rica y premio Nobel de la Paz, como jefe de misión. En 2013, y en colaboración con el PNUD, apoyó un proceso de diálogo nacional en Paraguay, que concluyó con la firma de un acuerdo de gobernabilidad democrática. En el período analizado, se dio asistencia técnica a distintas instituciones de Ecuador, Guatemala, Haití, Paraguay y Perú en el fortalecimiento de la capacidad institucional en prevención, manejo y resolución de conflictos. También apoyo en materia de análisis político-electoral a las MOE de Ecuador, Paraguay y Honduras. En 2015, se desplegó una misión a República Dominicana y Haití, para ayudar a solucionar el diferendo migratorio. La misión se reunió con todos los sectores involucrados y presentó un informe que fue recibido positivamente por ambos países. El secretario general se comprometió a que la OEA apoyara los procesos de registro de migrantes que ya se llevan a cabo mediante el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA). En el mismo año, realizó esfuerzos para diluir tensiones ante la situación de emergencia entre Colombia y Venezuela, colaboró para garantizar unas elecciones libres y justas y para generar un marco ético para el proceso electoral en Venezuela, a través de cartas enviadas a las autoridades del país. Ante las tensiones posteriores a la victoria de la oposición en las elecciones legislativas, el secretario general solicitó al presidente de Venezuela que respetara los resultados, en una carta en la que recalcó en particular la necesidad de que se permitiera que todos los parlamentarios electos ocuparan sus escaños en la Asamblea Nacional y se respetara la separación de poderes en Venezuela. También abogó por el respeto del calendario electoral en Guatemala, tras la apertura del proceso judicial al entonces presidente Otto Pérez Molina, como un elemento esencial de respeto al marco constitucional vigente; colaboró para lograr un entendimiento entre los haitianos tras la suspensión de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, siempre dejando claro que cualquier solución debía ser acordada por los haitianos, y que la labor de la OEA era de apoyo y acompañamiento, con la mira siempre puesta en sali-

das constitucionales y democráticas; impulsó, con el beneplácito y el apoyo del papa Francisco, el proyecto para crear un Instituto de Diálogo Interreligioso de las Américas, albergado en la OEA y con el objetivo de establecer puentes de comunicación que ayuden a resolver problemas existentes en las sociedades del continente; creó la Secretaría de Acceso a Derechos e Inclusión y promovió acciones concretas y eventos en temas de migración, discapacitados, género y racismo. En definitiva, la OEA ha prestado sus buenos oficios en varios contextos de crisis, pero siempre bajo el principio de petición y aceptación de las partes.

Cinco de los países analizados forman parte de la **Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)**,⁹ organización de cooperación regional creada en 2004, bajo otro nombre, y formada por 12 estados. En 2008 se aprobó su Tratado Constitutivo, en el cual se designó como sede permanente de la Secretaría General a Quito, capital del Ecuador, y del Parlamento a Cochabamba, Bolivia. El Tratado Constitutivo entró en vigencia en marzo de 2011. Dispone de una Misión Electoral, pero entre sus objetivos fundacionales no figura la prevención y gestión del tipo de conflictos que analizamos. Desde 2009, dispone del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, que tiene como fin generar un pensamiento estratégico regional que ayude a la coordinación y armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica. Uno de sus objetivos es apoyar acciones de desminado, prevención, mitigación y asistencia a víctimas de desastres naturales, pero el enfoque es más bien militar. Hasta el momento, UNASUR no ha tenido la capacidad y la influencia para gestionar las crisis internas.

Por su parte, la **Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)**¹⁰ es un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política, creado en 2011, y que en cierta manera solapa competencias de la OEA. Incluye a los treinta y tres países de América Latina y el Caribe. La CELAC asume, entre sus atribuciones, la interlocución de la Comunidad con otros países y grupos regionales. Destaca entre ellos el Diálogo de la CELAC con la Unión Europea, el Foro CELAC-China, el Mecanismo de Diálogo con la Federación de Rusia, así como los acercamientos con la República de Corea, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del

Golfo, Turquía y Japón. La CELAC busca complementar la arquitectura regional ya existente sobre la base de la no duplicación de esfuerzos, con el fin de potenciar elementos comunes y fomentar la complementariedad. No es, por tanto, un mecanismo de prevención, pero podría cumplir algún papel en el futuro, si logra tejer alianzas con otras instituciones.

Dada la trascendencia del problema de las maras en Centroamérica, es de mencionar el **Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (PREVENIR)**,¹¹ un programa de cooperación técnica desarrollado en el marco de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, impulsada por el **Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)**.¹² También existe una red dedicada a la prevención de este tema, denominada **Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil**.¹³

El PNUD dispone de un área de trabajo de **Prevención de Conflictos y Diálogo Democrático**,¹⁴ en su Centro Regional para América Latina y el Caribe,¹⁵ y que está incluida dentro del área temática de Gobernabilidad y Consolidación de la Paz, con sede en la ciudad de Panamá. Su estrategia general está dirigida al fortalecimiento de las instituciones democráticas para hacerlas más receptivas a las necesidades y demandas de la población y fortalecer su capacidad de respuesta, mediante la provisión de asistencia técnica adaptada y de metodologías dialógicas y capacidades sociales innovadoras para la prevención de conflictos violentos, la gestión de crisis y la generación de consensos.

Debo mencionar, igualmente, el programa regional «El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos armados en América Latina y el Caribe» impulsado y coordinado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)¹⁶ desde 2002. CRIES fue establecida en Managua en 1982 y está vinculada también al GPPAC; también las propuestas como la de crear un Sistema Interamericano de Prevención de Conflictos Sociales, la revisión integral de la suficiencia de la Carta Democrática Interamericana para hacer frente a las necesidades de fortalecimiento de las instituciones democráticas, o la iniciativa peruana, de 2014, de promover dentro de la OEA un proyecto destinado a fortalecer capacidades en los países de las Américas y el Caribe para solucionar, a

través del diálogo inclusivo, conflictos sociales relacionados con proyectos de inversión.

Es igualmente destacable el papel desempeñado por la Iglesia católica en, al menos, tres países, mientras que Naciones Unidas ha estado muy ausente. Y como he mencionado anteriormente, los organismos regionales no han tenido la capacidad suficiente para atender debidamente la mayor parte de las crisis. En cuanto a Naciones Unidas, solo es de destacar los informes semestrales de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, además del nombramiento de un Enviado Especial para Ecuador, en 2010.

De cara al futuro, habrá que observar cómo se desarrolla el acuerdo de diálogo político entre la UE y América Latina,¹⁷ firmado el 13 de julio de 2016, que abarca temas como la reducción de la pobreza, la cohesión social, el desarrollo sostenible, la seguridad regional, la prevención y resolución de conflictos, los derechos humanos, democracia, buena gobernanza, migraciones, lucha contra la corrupción, drogas y control de armas. Finalmente, y debido al impacto que tienen los conflictos mineros en la región, particularmente en Perú, México y Chile, recuerdo de nuevo que existe el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL).¹⁸

Análisis por países

Bolivia es un caso típico de país que ha vivido, históricamente, bajo los intereses de una minoría política, social, militar y económica, elitista y excluyente, que no respetó los derechos de la mayoría, y en particular de la población indígena, que representa el 62 % de sus habitantes. El presidente Evo Morales, en el poder desde principios de 2006, cambió radicalmente esa constante histórica, introduciendo cambios estructurales que generaron una previsible oposición de la clase dominante. También tuvo que lidiar con las demandas de autonomía del departamento más rico. Junto a otros factores, el país vivió un período de extrema polarización, que originó un progresivo autoritarismo del presidente, deseoso, además, de perpetuarse en el poder, un rasgo que se ha replicado en otros países latinoamericanos. Durante el período analizado, el país vivió continuas movilizaciones.

ciones sociales de muchos sectores, que obligaron al gobierno a subir los salarios en un momento determinado y a cambiar de planes de forma habitual, pero con situaciones de descontrol que terminaron con hechos violentos.¹⁹ También se produjeron conflictos con la población indígena, a pesar de que el presidente también lo era, que obligaron al gobierno a cambiar algunos proyectos controvertidos. La actividad de las industrias mineras también fue una constante en la conflictividad del país, así como las críticas sobre el incumplimiento de promesas. En 2014, se añadió un conflicto con los militares, que terminó con la destitución y posterior reincorporación de centenares de ellos. Al margen de la conflictividad interna, en 2013 se agudizó la demanda histórica de Bolivia de conseguir una salida al Pacífico, a través de Chile, interponiendo una demanda ante la Corte Internacional de Justicia. Ambos países no mantienen relaciones diplomáticas desde hace cuatro décadas, una situación sumamente anómala e inútil para gestionar este contencioso. En diciembre de 2016, Morales anunció que volvería a presentarse a las elecciones de 2019, lo que sería su cuarto mandato, modificando la Constitución, y a pesar de que, en febrero del mismo año, y en referéndum, la población rechazara tal posibilidad. En resumen, Bolivia afronta conflictos étnicos, políticos, sobre el modelo de Estado, diplomáticos, mineros y territoriales internos. La gestión preventiva ha sido muy escasa. Aunque se sitúa fuera del período analizado, quiero señalar que, a mediados de 2016, la Defensoría del Pueblo boliviano trabajaba en la creación de una unidad especializada en tratar aspectos de gestión, prevención y solución de conflictos sociales.²⁰

En 2006, Rafael Correa ganó las elecciones presidenciales de **Ecuador**, un país en el que el 72 % de la población es mestiza, e inauguró un nuevo ciclo político en la línea del «bolivarismo» de algunos países de la región, con una política de amplias reformas para disminuir las enormes desigualdades sociales del país, que se acentuaron en los años noventa, debido a los ajustes estructurales y a las privatizaciones de sectores estratégicos, que agudizaron la pobreza. Ante ello, el presidente puso en marcha una política de recentralización y de freno de los estamentos corporativos, lo que originó protestas continuas, incluidas las de trabajadores públicos y pueblos indígenas. Es-

tos últimos criticaron el cierre de los espacios de diálogo que tenían con el Estado, por lo que adoptaron una posición de confrontación. En 2008 se aprobó una nueva Constitución, y en 2010 surgió una importante crisis política por la sublevación de los cuerpos policiales y una parte de las Fuerzas Armadas, en lo que algunos llamaron intentos de «golpe de Estado», y otros, un «intento de desestabilización». A los pocos días, el gobierno ecuatoriano anunció un incremento de sueldos para miembros de la Policía y las Fuerzas Armadas. Tras un estado de emergencia, el gobierno realizó una depuración y cambios en las Fuerzas Armadas, lo que generó una tensión entre el gobierno y los militares, que no quedó nunca resuelta, al criticar abiertamente el presidente algunos privilegios de los militares, especialmente en las pensiones. Otro factor de tensión fue, en 2013, la aprobación de la controvertida Ley de Comunicación, que introdujo la figura del «linchamiento mediático», que fue interpretado por algunos sectores como una censura institucional, duramente criticada por la prensa privada. Durante su mandato, el presidente tuvo que hacer frente a múltiples protestas y manifestaciones, lo que le obligó a cambiar algunos proyectos, y con críticas a su autoritarismo y concentración de poder, a sus intentos de recortar la libertad de prensa y a la intimidación sobre los sectores críticos. En este sentido, el presidente intentó, en 2014, cambiar la Constitución para poder ser reelegido indefinidamente, pero finalmente tuvo que retirar la propuesta, por lo que en las elecciones de 2017 ya no pudo presentarse. En cuanto a organismos preventivos, la Defensoría del Pueblo tiene una Unidad Nacional de Conflictos.²¹

El Salvador es un país pequeño, con solo 21.041 km², y una población de 6,5 millones de habitantes, que entre 1980 y 1992 sufrió una guerra civil que provocó 75.000 muertos y finalizó con un acuerdo de paz, pero que no se cumplió suficientemente en sus aspectos de cambio estructural, por lo que hoy día todavía no ha logrado la paz social. Su tasa de homicidios es 100 veces superior a la española. Desde 2009, está presidido por el partido de la guerrilla que firmó los acuerdos de paz de 1992, con algunos logros sustantivos, pero sin poder reducir los niveles de violencia. El país sufre el fenómeno de las «maras», pandillas muy violentas que sustituyen a las familias

como elemento grupal, desintegrándolas, y que ejercen un gran control social. Nacieron hace décadas en Estados Unidos y se exportaron a algunos países centroamericanos. La violencia de las maras provoca un desplazamiento forzoso de miles de personas y la huida hacia Estados Unidos de muchas familias. Ha habido experiencias de negociación y de tregua con las maras, y probablemente sea la mejor medida preventiva para frenar la violencia,²² al tiempo que se diseñan políticas públicas para combatir la pobreza y mejorar la educación, con resultados a más medio plazo. Según un diagnóstico del PNUD,²³ muy activo en el país, existe «la necesidad de un nuevo acuerdo en materia económico, político y social entre los salvadoreños. Como lo adelantó el PNUD en su Informe del 2010, los distintos modelos de desarrollo y las políticas implementadas en el país, no han favorecido el bienestar equitativo para todos los salvadoreños». En 2015, el PNUD ayudó a la creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y convivencia, y a la elaboración e implementación del «Plan El Salvador Seguro»,²⁴ que podría ser una experiencia muy interesante de seguir. Por parte del gobierno, en 2009 y 2010 estableció una Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia en Apoyo a los Municipios,²⁵ con el propósito de articular y apoyar todos los esfuerzos coordinados entre el gobierno central, gobiernos municipales, ONG, empresa privada y otros, a través de un proceso de participación ciudadana. El Instituto Nacional de la Juventud, creado en 2012, dispone de una Subdirección de Prevención de Violencia y Garantía de la Seguridad.²⁶

Guatemala sufrió una guerra civil entre 1960 y 1996, con unos 25.000 muertos, que tuvo un enorme impacto sobre la población civil, especialmente la indígena,²⁷ que supone el 40 % de la población (otro 40 % es mestiza), y cuyos efectos se hacen sentir todavía, en forma de crisis políticas, sociales y económicas, persistiendo los elevados índices de pobreza y desigualdad, así como las estructuras de poder tradicionales, elitistas, excluyentes, monoculturales y corporativistas. A finales de 2011, el general retirado Otto Pérez Molina ganó las elecciones, en una vuelta al poder de militares implicados en el período de la guerra civil, y el país vivió una política de privatizaciones, una crisis en la recaudación fiscal y una importante crisis

financiera. En 2015, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala²⁸ descubrió graves casos de corrupción realizados por altos funcionarios del gobierno, lo que provocó la renuncia de la vicepresidenta y de varios de los miembros del gabinete, y la posterior renuncia del presidente. Aunque sin éxito, Guatemala ha tenido algunas experiencias de crear instituciones sobre la prevención de conflictos,²⁹ pero creo que es necesario recordar que no por mucha institucionalidad se consigue la mejor eficacia. Un aviso para otros países. Desde 1997 existe la Secretaría de la Paz (SEPAZ),³⁰ que en teoría debería velar por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Entre 2006 y 2008, funcionó un Sistema de Apoyo a la Prevención y Transformación de Conflictos (SATPC), del que se pueden extraer interesantes lecciones, incluida su manipulación por los poderes tradicionales.³¹ En 2010, el presidente Colom creó la Comisión Nacional del Diálogo Permanente de la Presidencia de Guatemala. Para combatir los problemas de criminalidad, en 2012 el gobierno promovió un Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz entre los tres poderes del Estado, un plan integral para mejorar la seguridad y la administración de la justicia y promover la paz. Ante la enorme conflictividad social, en septiembre de 2016 se oficializó la figura de la Comisión Presidencial de Diálogo, creada en 2014, para afrontar la conflictividad social y ambiental del país. Un poco antes, en mayo de 2016, y un año después de que se iniciaran las manifestaciones populares contra la corrupción en Guatemala, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial lanzaron una Mesa Nacional del Diálogo para reformar el sistema de justicia, para que contribuya a la lucha contra la impunidad. Hay que señalar, no obstante, que la conflictividad guatemalteca es múltiple, como el acceso a la tierra agrícola, la criminalidad, la explotación de los recursos naturales por empresas transnacionales, el rechazo a la explotación minera, los proyectos hidroeléctricos y los servicios públicos privatizados, o tensiones laborales en fincas donde se paraliza la producción. Desde 2008, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos —COPREDEH— tiene un Departamento de Análisis y Mediación de Conflictos con Enfoque de Derechos Humanos, y su Sistema de Alerta Temprana.³² En 2009, el gobierno ya había creado un Sistema Nacional del Diálogo, pero que no abordó los temas de forma estructural y no tuvo

capacidad de parar las confrontaciones. Su propio director, en mayo de 2013, reconoció que el Estado era el mayor generador de conflictividad en la sociedad, por la debilidad institucional que no permite la atención de esas necesidades esenciales. En este sentido, es de mencionar que Guatemala mantiene la carga tributaria más baja del hemisferio, con una tasa equivalente al 13 % del PIB frente al 21,3 % promedio de la región, un tema que ya se abordó en los acuerdos de paz, y que, como muchos otros, quedaron pendientes de aplicar. Y si los ricos no pagan apenas impuestos, no hay recursos para atender las necesidades básicas, en un país en el que la pobreza afecta a casi el 60 % de la población, sin tendencia a disminuir. Un informe de 2016 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), recordaba la precaria situación de los derechos humanos en el país y los problemas que se mantenían intactos respecto a la población indígena, como los altos índices de violencia e inseguridad relacionados con la exclusión social, y la falta de aplicación de la ley, además de las desapariciones forzadas, ahora asociadas al crimen organizado.

El caso de **Haití** merece lectura aparte, pues se trata de un Estado fallido, uno de los más pobres del mundo, que, a pesar de ser el primer país en rebelarse contra los esclavistas y después de muchos años de soledad por este motivo, tiene también una historia de constante rapiña hacia su población por parte de las élites depredadoras, así como de presencia militar extranjera. Deforestado hasta su máxima expresión, con constantes conflictos con su vecina República Dominicana, azotado por graves desastres naturales (el trágico terremoto de 2010, que golpeó al mundo entero, provocó la muerte de 300.000 personas), es uno de los ejemplos en los que la mirada humanitaria y compasiva ahoga por completo la necesaria mirada política; con una pobreza extrema, inseguridad, corrupción y enfrentamientos entre el poder político y el legislativo, el país ha vivido el período analizado en una constante parálisis institucional y con crisis permanentes. Es un país muy pequeño, de menos de 28.000 km², pero poblado por 15 millones de personas. Desde 2004, Naciones Unidas tiene desplegada una misión de mantenimiento de la paz (**MINUSTAH**),³³ muy polémica y contestada en el propio país, entre

otras cosas, por las acusaciones, probadas, de cometer abusos sexuales³⁴ y por haber llevado al país un brote de cólera, que provocó miles de víctimas mortales. Ya se produjeron serios disturbios violentos en las elecciones presidenciales de 2010, que obligaron a crear una misión de investigación por las denuncias de fraude electoral. En 2011 se celebró la segunda vuelta electoral, y la OEA y CARICOM colaboraron en la observación de la misma. Además de tener que lidiar con las protestas de excombatientes que se habían acogido a un programa de desarme y reintegración, así como de exmilitares que reclamaban salarios atrasados, surgió la polémica por la propuesta del gobierno de crear un nuevo ejército, en el que, lógicamente, los exsoldados querían ingresar. El expresidente Duvalier, que había permanecido largo tiempo en el exilio, después de que él y su familia hubieran expoliado el país, regresó en 2011, así como otro expresidente, Aristide, lo que generó nuevos enfrentamientos entre partidarios y detractores. En años posteriores se repitieron las movilizaciones para protestar contra la corrupción, la mala gestión presidencial, el retraso en la convocatoria de elecciones (de nuevo, la OEA ofreció sus buenos oficios para este tema), el incremento de los precios de productos básicos y la situación generalizada de desamparo de la mayor parte de la población. En 2014, con la mediación de la Iglesia católica, se logró un principio de acuerdo para celebrar las elecciones y atajar los múltiples focos de violencia, que incluía la formación de un gobierno inclusivo y cambios en la legislación electoral. Con el paso de los meses, sin embargo, la situación se volvió a deteriorar, lo que provocó que el presidente creara una comisión consultiva que realizó varias recomendaciones, que fueron aceptadas y comportaron cambios gubernamentales y la expectativa de celebrar elecciones, finalmente, en 2015. En dicho año se pudieron celebrar las elecciones parlamentarias, pero solo participó el 18 % del electorado, una muestra del enorme desencanto político de la población. Las elecciones presidenciales no se pudieron celebrar hasta noviembre de 2016. En ese año, una misión de cancilleres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) concluyó una misión en Haití, con la aceptación del gobierno y el Senado, para encontrar una solución a la crisis política que vivía ese país caribeño, donde quedaba todo por hacer, en lo humanitario, lo social y lo político.³⁵

En cuanto a **Honduras**, hay que mencionar las repercusiones derivadas del «golpe de Estado» de 2009, un gran fracaso de la prevención y de la OEA, que estuvo avisada de lo que podía suceder, que depuso al presidente Zelaya por su acercamiento a las posiciones «bolivarianas». El golpe generó una fuerte polarización política y social en el país y en la región, hasta el punto de que Honduras fue expulsada temporalmente de la OEA, organización que no pudo alcanzar un consenso sobre la manera de proceder ante esta importante crisis. En 2010 se creó una Comisión de la Verdad y de la Reconciliación³⁶ para investigar lo sucedido, bajo el amparo de la OEA y EE.UU. El país abandonó el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), y Estados Unidos quedó como valedor del nuevo gobierno, mientras que la OEA se mantuvo crítica. En 2011 se llegó a un acuerdo³⁷ con el expresidente, en el que Colombia y Venezuela actuarían como garantes observadores, y se creaba la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos. Junto a este episodio específico, el país se caracteriza también por la importante tasa de homicidios, el narcotráfico, la descomunal corrupción política y judicial (la impunidad es del 95 %), de carácter endémico; los atentados contra los medioambientalistas (120 asesinatos entre 2010 y 2016) y reclamantes de tierras, la explotación de la minería (es el país de América Latina con mayor número de conflictos mineros), abusos de la fuerza pública, el desplazamiento,³⁸ el crimen organizado, las pandillas, la inseguridad, la pobreza (67,4 % de la población) y la desigualdad, entre otros factores de crisis. Se denunciaron serias violaciones de derechos humanos durante todo el período analizado, especialmente a partir de 2014. En enero de ese año fue nombrado presidente Juan Orlando Hernández, y en agosto de 2015, la OEA asumió la tarea de mediadora en un diálogo nacional propuesto por dicho presidente derechista, quien intentaba calmar la inestabilidad social derivada de escándalos de corrupción. En 2015 hubo grandes protestas por la corrupción presidencial. El informe de 2016 de la CIDH sobre Honduras³⁹ es demoledor, y constata el fracaso de la prevención en el período analizado.

Con relación a **México**, un enorme país con casi dos millones de kilómetros cuadrados y 120 millones de personas, más que señalar una

crisis o un detonante concreto en el período analizado, lo que creo conveniente destacar es la cronificación de múltiples situaciones críticas. En este sentido, se puede mencionar sus elevados índices de homicidios (sin olvidar el feminicidio) y de desapariciones (más de 25.000 entre 2007 y 2015),⁴⁰ los alarmantes niveles de inseguridad, especialmente en los estados situados en las rutas de la droga; la criminalidad organizada, las pandillas juveniles violentas,⁴¹ el narcotráfico y su enorme capacidad de desestabilización interna y vecinal, la corrupción generalizada, la militarización derivada de la lucha contra el narcotráfico y la existencia de grupos de autodefensa, la falta de respeto hacia las leyes, la impunidad, el clientelismo, el asesinato de periodistas, la ingobernabilidad en algunos estados, los conflictos con la población indígena (más de 10 millones de personas) y su marginación,⁴² y el partidismo, entre otros aspectos. En 2013, el gobierno puso las bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia,⁴³ en fase de desarrollo, pero que, al señalar los motivos de la inseguridad, no hace ninguna referencia a la responsabilidad de los actores estatales. Por todo lo comentado, se dibuja un mapa de extrema violencia y de altos niveles de corrupción, crónico, que todavía no está en vías de resolución.

Paraguay vivió, desde 1954 hasta que fue depuesto en 1989, bajo la dictadura del general Stroessner, con apoyo de los militares y del Partido Colorado, un partido que pudo gobernar hasta que, en 2008, ganara la presidencia el exobispo Fernando Lugo, que tuvo que gobernar en minoría y que integró el país en UNASUR y se acercó a las posiciones «bolivarianas» que ya tenían Bolivia, Ecuador y Venezuela, lo que le valió el rechazo de las clases tradicionalmente dominantes, temerosas de que se produjera una reforma agraria, por lo que, en 2012, lo depusieron tras un juicio político en el que le responsabilizaron de la muerte de 17 personas, tras unos enfrentamientos entre campesinos y policías, y de «promover la lucha de clases». Tras el golpe de palacio, asumió la presidencia Federico Franco, hasta entonces vicepresidente del país. Este «golpe parlamentario» fue rechazado por UNASUR y MERCASUR, que expulsaron temporalmente al país de ambas organizaciones. Curiosamente, el Vaticano se apresuró a reconocer al nuevo gobierno. En las elecciones del año

siguiente, volvió a ganar el Partido Colorado. La OEA, al inicio, quedó dividida ante el conflicto surgido, su secretario general se mostró muy dudoso, y la organización no puso sanciones al nuevo gobierno.⁴⁴ Posteriormente, la OEA estableció una Misión de Acompañamiento al Diálogo Político entre los distintos sectores nacionales, de cara al proceso electoral que debía celebrarse en abril de 2013. El secretario general de la OEA designó a Óscar Arias, expresidente de Costa Rica y premio Nobel de la Paz, como jefe de misión. En 2013, y en colaboración con el PNUD, la OEA apoyó un proceso de diálogo nacional en el país, que concluyó con la firma de un acuerdo de gobernabilidad democrática («Acuerdo por Paraguay»).

Las crisis relacionadas con **Perú** en el período observado se refieren a la persistencia de las acciones del grupo maoísta Sendero Luminoso, que nació a principios de los años ochenta y se encuentra diezmado, dividido y vinculado con el narcotráfico, y por otro lado, la existencia de permanentes movilizaciones de indígenas, mineros (Perú es uno de los principales productores mundiales de cobre, oro y plata) y otros grupos sociales, en protesta por la política económica gubernamental y contra algunos proyectos mineros e hidroeléctricos que tenían un fuerte impacto ambiental entre las comunidades, y que en el mandato del presidente Alan García (2006-2011) ya habían provocado unas 200 víctimas mortales. En el primer tema, el gobierno realizó promesas de amnistía para los combatientes que dejaran las armas. Una de las facciones del grupo pidió negociar, en 2010, y ofreció una tregua, que no tuvo resultados, por lo que la lucha contrainsurgente predominó, al tiempo que el gobierno puso en marcha proyectos alternativos de desarrollo en las zonas cocaleras donde operaba el grupo. El líder de esta facción de Sendero Luminoso propuso finalizar los enfrentamientos, aceptando su derrota, pero al año siguiente ya fue capturado. El grupo se mostró activo en la arena política, a través de una organización comunista afín, lo que provocó unos cambios en la lucha antiterrorista. En cualquier caso, el gobierno no se planteó en ningún momento terminar este conflicto por una vía que no fuera la armada. Respecto a las protestas sociales que durante los años analizados provocaron constantes y numerosas víctimas morta-

les por la violenta actuación policial (264 personas fallecieron en protestas entre 2006 y 2015, y solo los conflictos mineros dejaron 50 muertos y 750 heridos durante los cinco años de gobierno del presidente Ollanta Humala, cuya gestión terminó en julio de 2016), el gobierno accedió inicialmente a negociar y cambiar la legislación minera, y posteriormente la que se refería a la explotación de recursos naturales, pero también abrió la puerta a mayores inversiones de compañías transnacionales y mantuvo una represión constante contra las movilizaciones, llegando incluso a decretar un estado de emergencia. La gestión de los conflictos ha sido básicamente represiva, y así lo atestiguó una Misión de la Comisión Internacional de Juristas realizada en 2015.⁴⁵ Además, en abril de 2014, el mismo jefe de la Oficina de Conflictos Sociales informó que su despacho había diseñado un programa de prevención de conflictos sociales «para proteger las inversiones». Queda clara, pues, la perversión de plantear la prevención como un instrumento al servicio del capital y de la manipulada «paz social». El PNUD tiene en Perú, desde 2012, el proyecto «Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales».⁴⁶ En el ámbito gubernamental, la Defensoría del Pueblo, a través de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, orienta la intervención defensorial para proteger derechos fundamentales y legitimar los procedimientos democráticos basados en la legalidad y el diálogo. Desde 2004, publica un boletín mensual sobre la conflictividad social.⁴⁷ Fuera del plazo de este estudio, en febrero de 2017, el alto comisionado de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ODS),⁴⁸ institución creada en 2012, que no ha tenido mucho éxito a la luz de los datos, anunció que Perú pondría en marcha un sistema nacional de prevención y gestión de conflictos, para articular la acción del Estado en los ámbitos nacional, regional y local.⁴⁹ A pesar del entramado institucional, el resultado es tremendamente negativo, pues de los 154 conflictos activos que la Defensoría había detectado en octubre 2016, 114 de ellos fueron considerados activos por la institución desde el inicio del monitoreo, en abril de 2004. Un rotundo fracaso.

El período analizado en **Venezuela** corresponde al auge y declive del chavismo. Hugo Chávez ostentó la presidencia del país entre 1999 y

2013, año en que falleció de cáncer, y fue sustituido por el vicepresidente, Nicolás Maduro, lo que dio origen a una crisis institucional sumamente profunda. Chávez fue un militar y político de un gran carisma, populista, pregonero del «socialismo del siglo XXI», impulsor del «movimiento bolivariano» en América Latina (traducido en iniciativas como UNASUR, ALBA, TeleSur, etc., y contando con el respaldo de los presidentes de Bolivia, Ecuador y Nicaragua), anti-imperialista, obsesionado por las conspiraciones de Estados Unidos (su mejor cliente en las exportaciones de petróleo, paradójicamente), y que, en su mandato, impulsó importantes reformas sociales, así como una nueva Constitución, en 1999. Si bien se ganó el apoyo de las clases más humildes, con una importante inversión social, que permitió tener un Índice de Desarrollo Humano muy notable, no logró establecer una economía productiva que rebajara la gran dependencia del país de la exportación del petróleo, su gran riqueza, pero también su punto débil, pues la baja del precio de esta materia sumió al país en una situación de precariedad, desabastecimiento de productos básicos e inflación, que fue motivo de grandes manifestaciones. Como se ha comentado, Venezuela ostenta una de las cifras más altas del mundo de homicidios por habitante⁵⁰ (58,1 por cada 100.000 en 2014, según Naciones Unidas; 95 en 2015, según el Observatorio Venezolano de la Violencia), que de por sí ya es un indicador de enfermedad social muy profunda en este país, máxime cuando en 1999 el índice de homicidios era de 25, lo que significa que durante toda la etapa chavista este índice no dejó de aumentar por una confluencia de varios factores que siempre han sido objeto de controversia. A partir de 2010, el país empezó una etapa convulsiva y de forma exponencial, en particular en lo político, cuando el presidente decidió reformar la Constitución para mantenerse largo tiempo en el poder, aspecto que emularon el resto de presidentes bolivarianos. En el último año de su mandato, Chávez ya vio crecer un gran movimiento de contestación social y político, que se multiplicó en la etapa de su sucesor, cuyo relevo automático ya fue causa de una crisis política, y que fue perdiendo apoyo popular. En las elecciones presidenciales de abril de 2013, Maduro ganó por muy poco, lo que evidenció la enorme polarización política del país y la progresiva pérdida de confianza en el chavismo. Se produjeron y multiplicaron

las movilizaciones sociales, con víctimas mortales, y el gobierno no dudó en encarcelar a los opositores más destacados, en un contexto de militarización social. En las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015, el chavismo perdió y la oposición consiguió 112 escaños, frente a los 54 del oficialismo, se produjo un tremendo choque entre el poder legislativo y el ejecutivo, y con un poder judicial no independiente. Ante la fuerza adquirida por las urnas, la oposición exigió un referéndum para revocar al presidente, quien hizo todo lo posible para evitarlo, con la complicidad del Tribunal Supremo y las autoridades electorales. El presidente también decretó un Estado de excepción y emergencia. En 2014 se produjo el único intento de diálogo interno, a través de una Conferencia impulsada por el gobierno, pero que no tuvo éxito, como tampoco lo tuvo una iniciativa del Parlamento, tras una visita de delegados de UNASUR. El conflicto fue en aumento, al punto de necesitarse mediaciones externas que evitaran, en primera instancia, el enfrentamiento físico entre chavistas y opositores y consensuar una salida a la crisis. En este empeño actuaron UNASUR, por medio de tres expresidentes (los de España, República Dominicana y Panamá), y después el Vaticano, sin que en los inicios de 2017 se hubiera resuelto la crisis. Guste o no guste, parece que la mayoría de la sociedad venezolana es partidaria de un cambio, y la delicada y peligrosa crisis que atravesaba el país en 2016 y 2017 residía en la resistencia de algunos sectores a aceptar esta realidad. No se puede hablar de prevención en esta crisis, que no tiene otra salida que la dialogada y de aceptación de lo que decida la mayoría de la sociedad, que debería tener la posibilidad de expresarse mediante el voto.

Resultados de la prevención		
Positivo	Insuficiente	Negativo
	Bolivia	Guatemala
	Ecuador	Haití
	El Salvador	Honduras
	Paraguay	México
		Perú
		Venezuela
Total: 0	4 (40 %)	6 (60 %)

El resultado de los países analizados es más bien negativo, pues en seis de ellos la prevención de la violencia y la gestión de las crisis ha fracasado completamente, y en los otros cuatro, las medidas tomadas han sido insuficientes o no se tomaron a tiempo. Los casos analizados señalan, en todo caso, la necesidad de desarrollar mecanismos eficaces de negociación en el interior de los países, más que la intervención mediadora de partes externas. Si en África destacamos la ausencia de tradición democrática, en América Latina probablemente haya que poner el énfasis en la necesidad de mejorar la calidad de sus democracias, especialmente después de haber superado la larga y penosa etapa de la llamada «doctrina de la seguridad nacional», que encubrió a varias dictaduras militares y la persecución de opositores democráticos.

Actores de la prevención en América Latina

Gobiernos (El Salvador, Guatemala, Perú (Defensoría del Pueblo, Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, ODS).

Iglesia católica (Haití, en 2014; Perú: mediación con Sendero Luminoso, en 2011; Venezuela: buenos oficios del secretario de Estado del Vaticano, en 2015).

Naciones Unidas (Ecuador: enviado especial, en 2010; Haití: informes semestrales del secretario general, sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en este país).

Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Venezuela: denuncias en 2014).

PNUD (programas de prevención de conflictos y diálogo en Bolivia, El Salvador, Honduras, Guatemala, México y Perú).

OEA (Bolivia: observadores electorales; Ecuador: observadores electorales, Misión de acompañamiento al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Haití: investigación elecciones de 2010 y 2011, observadores electorales; El Salvador: observadores electorales; Guatemala: observadores electorales; Honduras: observadores electorales, Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad; Haití: observadores electorales, facilitación del diferendo con Belice, Misión sobre el diferendo migratorio con la República Dominicana; Honduras: observadores electorales, acompañamiento a la creación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, Comisión de Alto Nivel para analizar la situación políti-

- ca; México: observadores electorales; Paraguay: observadores electorales, Misión de Acompañamiento al Diálogo Político, Misión de Líderes Latinoamericanos; Perú: observadores electorales; Venezuela: ayuda a los procesos electorales, ayuda a la tensión fronteriza con Colombia).
- UNASUR (Venezuela: visita de una delegación de ministros de Exteriores, en 2014).
- Vaticano (mediación en Venezuela).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (informe sobre Honduras, de 2016).
- CARICOM (Haití: observación electoral, en 2011).
- CICR (Perú: mediación con Sendero Luminoso, en 2011).
- Comisión de la Verdad y de la Reconciliación de Honduras.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina.
- Comisión Internacional de Juristas (informe de 2015 sobre el impacto en los derechos humanos de las industrias extractivas en Perú).
- International Crisis Group (Guatemala: informes de junio 2010; mayo, junio y octubre 2011, julio 2012, febrero y septiembre 2013 y junio 2014; Haití: informes en marzo y octubre 2010; junio, septiembre y octubre 2011; 3 en febrero 2013, y 1 en julio de 2014; Honduras: informe de junio 2014; México: informes de marzo y mayo 2013, y febrero y octubre 2015; Venezuela: informes en agosto 2011, junio 2012; marzo, abril, mayo y junio 2013; 2 en febrero, marzo, 3 en mayo, 3 en septiembre, diciembre 2014; febrero, julio, 3 en septiembre, octubre, 2 en noviembre y 3 en diciembre 2015).
- Human Rights Watch (Ecuador: informe de agosto 2013; Haití: informes de abril y agosto 2011, y julio 2015; Honduras: informes de diciembre 2010, febrero y octubre 2014; México: informes de noviembre 2011, febrero 2013 y octubre 2014; Perú: informe de mayo 2012; Venezuela: informes de julio 2012 y mayo 2014).
- Amnistía Internacional (Bolivia: 6 informes en 2010, 1 en 2011, 3 en 2012, 2 en 2013, 6 en 2014 y 2 en 2015; Ecuador: 9 informes en 2011, 8 en 2012, 2 en 2013, 4 en 2014, 7 en 2015; El Salvador: 1 informe en 2012, 4 en 2014; Haití: 5 informes en 2010, 13 en 2011, 9 en 2012, 15 en 2013, 13 en 2014 y 4 en 2015; Honduras: 2 informes en 2010, 1 en 2012, 3 en 2014 y 1 en 2015; Guatemala: 3 informes en 2010, 4 en 2012, 2 en 2013 y 4 en 2015; México: 2 informes en 2010, 3 en 2011, 3 en 2012, 3 en 2013, 4 en 2014 y 2 en 2015; Paraguay: 2 informes en 2010, 2 en 2011, 1 en 2013, 3 en 2014 y 5 en 2015; Perú: 10 informes en 2010, 6 en 2011, 8 en 2012, 1 en 2013, 5 en 2014 y 5 en 2015; Venezuela: 8 informes en 2010, 8 en 2011, 6 en 2012, 13 en 2013, 17 en 2014 y 20 en 2015).

Asia

Número de **países de la región: 30**

Número de **países con crisis sociopolíticas** en el período 2010-2015: **17**

Número de **crisis: 23**

Porcentaje de afectación de países respecto a crisis sociopolíticas: **56,7 %** de los países.

Número de países con conflicto armado en el período 2010-2015: **10**

Porcentaje de afectación de países con conflicto armado: **33,3 %**

Países con conflicto armado o crisis sociopolíticas en el período 2010-2015: **18 (60 % del total)**.

Resultados de la prevención: Positivo: **13,1 %**
Insuficiente: **39,1 %**
Negativo: **47,8 %**

Resultados de la prevención en las crisis analizadas

Positivo	Insuficiente	Negativo
Sri Lanka (2015)	India (Manipur) India (Nagalandia) India-Pakistán (Cachemira) Nepal China-Japón	Bangladesh Nepal (Terai) Pakistán Sri Lanka (2010-2014) Corea del Norte China-Tíbet China-Xinjiang
Birmania/Myanmar (transición)	Indonesia (Aceh) Filipinas	Birmania/Myanmar (rohinyá) Tailandia
Tailandia-Camboya	Kazajistán Kirguistán	Indonesia (Papúa Occidental) Tayikistán
Total: 3 (13,1 %)	9 (39,1 %)	11 (47,8 %)

NOTA: en algunos países con diferentes momentos de crisis, estas se han desglosado, según los años, cuando los resultados han sido muy diferentes.

La naturaleza de las crisis

El continente asiático es tan inmenso y variado, y con una historia igualmente diferenciada, que por fuerza sus crisis han de tener características y explicaciones diferentes. Para sintetizar, diría que Asia Meridional, debido a los conflictos armados sufridos en los últimos años, presenta una profunda inestabilidad y la existencia de traumas y heridas profundas en sus poblaciones. La naturaleza de las crisis de estos países es muy diversa, como desencuentros étnicos y religiosos, la falta de inclusión, el militarismo, la presencia de numerosos grupos armados y terroristas, problemas de diseño en la arquitectura institucional para regiones que reclaman soberanía o alguna forma de autogobierno y manifiestan agravios sobre su identidad; la mala gestión del posconflicto, las dificultades para abordar el pasado y la reconciliación entre comunidades divididas, o la marginación y exclusión de varias zonas y sus poblaciones, entre otros aspectos.

El contexto general de las crisis de Asia Oriental gira alrededor de dos países, China y Corea del Norte, con características completamente diferenciadas. China ya es una gran potencia económica, además de militar, y tiende a expandir su influencia en la zona, lo que provoca tensiones con otros países, entre ellos, Japón. Tiene, además, dos graves problemas internos, las regiones de Tíbet y de Xinjiang, que tienen una personalidad y una historia diferenciada, que Beijing no ha sabido manejar con flexibilidad, dado el férreo control centralizador del gobierno. Corea del Norte, por su parte, tiene pendiente normalizar sus relaciones con Corea del Sur, siempre tensas, y por otra parte desarrolla un programa nuclear que atemoriza a un sinnúmero de países, por la dificultad de interpretar la forma en que el «sumo dirigente» norcoreano toma sus decisiones, lo que provoca una espiral de acción-reacción, siempre inquietante y sumamente delicada.

La naturaleza de las crisis del Sureste Asiático también es múltiple, no existe un patrón común para toda ella. Así, encontramos la problemática propia de un país que transita de una dictadura militar a una democracia, la marginación y represión sobre un pueblo que es considerado apátrida y formado por inmigrantes ilegales, la existencia de varios grupos armados, con disidencias internas; los pro-

blemas que a menudo se producen tras la firma de un acuerdo de paz, así como las complicaciones de un posconflicto armado; un problema no resuelto de la descolonización, con demandas de autodeterminación que no están canalizadas, crisis políticas internas, y un contencioso territorial.

Los cinco países de Asia Central forman parte de la gran cantidad de repúblicas que se independizaron a principios de los años noventa al desintegrarse la URSS, que son cercanas al convulso Afganistán y no están exentas de disputas fronterizas y étnicas. Vivieron un período traumático y caótico, que ocasionó varias guerras y una gran cantidad de conflictos, algunos de ellos todavía muy vivos, que dejaron una huella difícil de borrar, y que tienen que ver con el paso del socialismo al capitalismo salvaje, sin apenas período de transición, y enfrentando a poblaciones que durante muchos años convivieron bajo un mismo paraguas. En toda la región se dan situaciones propias de la mala o pésima calidad democrática, la falta de libertades, intolerancia religiosa (con el islam), divisiones étnicas y corrupción.

Las estructuras institucionales para la prevención de las crisis

Aunque su espectro geográfico va más allá de Asia, cabe recordar la **Organización para la Cooperación Islámica (OCI-OIC)**,¹ un organismo internacional que agrupa a los estados de confesión musulmana, creado en 1969. Su sede está en Yeda (Arabia Saudita). Tiene 57 países miembros, incluida la representación de la Autoridad Nacional Palestina. En 2011 se oficializó el cambio de nombre, ya que hasta entonces se llamó Organización de la Conferencia Islámica. Su **Departamento de Asuntos Políticos** se encarga de la promoción de la mediación, la prevención y resolución de conflictos, la gestión de crisis en los Estados miembros y la contribución a las iniciativas de consolidación de la paz, de conformidad con las decisiones adoptadas por la Cumbre Islámica y los Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores. También se ocupa de la institucionalización de la buena gobernanza en los Estados miembros, mediante el seguimiento de las elecciones y las prácticas democráticas. La lucha contra el

terrorismo internacional y los estudios de diversas cuestiones políticas internacionales y regionales son también tareas importantes del Departamento. Además, se encarga del seguimiento de las cuestiones que afectan a las minorías y comunidades musulmanas en los estados que no pertenecen a la OCI. El Centro para el Diálogo, la Paz y el Entendimiento (CDPU) se creó en respuesta al creciente deseo de los Estados miembros de la OCI y de la comunidad internacional de establecer un centro para abordar las dimensiones multifacéticas del fenómeno del extremismo violento y el terrorismo, internet y medios sociales, deslegitimar y deconstruir las narrativas extremistas y promover alternativas positivas. Su eficacia es muy relativa, dado la enorme diversidad de sus miembros, con intereses contrapuestos. Los países más influyentes, en cuanto a diplomacia, son Arabia Saudita, Pakistán, Qatar y Turquía. Es de notar que, entre 2004 y 2014, la secretaría general estuvo en manos del turco Ekmeleddin Ihsanoglu. Los casos sobre los que ha prestado más atención son Afganistán, Armenia-Azerbaiyán, Cachemira, Birmania/Myanmar, Filipinas (medió en las negociaciones con el grupo MNLF), Tailandia (Sur), Iraq, Bosnia, Bulgaria, República Centroafricana, Malí, Somalia y Sudán.

El **Asia Cooperation Dialogue (ACD)**² es una organización intergubernamental, creada en junio de 2002, para promover la cooperación asiática continental y para ayudar a integrar organizaciones regionales, como la ASEAN, SAARC, el Consejo de Cooperación del Golfo y la Unión Económica Eurasiática. Persigue promover la interdependencia entre los países asiáticos en todas las esferas de cooperación, identificando las fortalezas y oportunidades comunes de Asia, para que puedan contribuir a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los asiáticos. Entre sus objetivos también figura potenciar el empoderamiento de la comunidad y de las personas. Está constituida por 34 estados.

La **Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICA)**³ es un foro multinacional para mejorar la cooperación con objeto de promover la paz, la seguridad y la estabilidad en Asia. Los Estados miembros, si bien afirman su compromiso con la Carta de las Naciones Unidas, creen que la paz y la seguridad en Asia pueden lograrse mediante el diálogo y la cooperación que con-

duzcan a un espacio indivisible común de seguridad en Asia, donde todos los estados coexistan pacíficamente y sus pueblos vivan en paz, libertad y prosperidad. En la actualidad, el CICA cuenta con 26 Estados miembros. La Cumbre del CICA se convoca cada cuatro años para realizar consultas, revisar el progreso de las actividades y establecer prioridades para ellas. La reunión de los ministros de Relaciones Exteriores debe celebrarse cada dos años. El Catálogo de Medidas de Fomento de la Confianza de la ICCA describe las diversas medidas y el enfoque cooperativo para la implementación de dichas medidas. En el marco del Catálogo, las Medidas de Fomento de la Confianza se clasifican en cinco grandes líneas: dimensión económica, dimensión ambiental, dimensión humana, lucha contra nuevos desafíos y amenazas, y la dimensión político-militar. La secretaría del CICA se encuentra en Almaty, Kazajstán. A pesar de sus buenas intenciones, no ha sido capaz de atender a los numerosos conflictos y crisis del continente, y no dispone tampoco de un mecanismo eficaz para prevenir la violencia en las crisis internas.

En cuanto a Naciones Unidas, ha estado completamente ausente en todas las crisis del continente asiático. El secretario general solo emitió siete informes sobre los países analizados, de los que seis se referían, sin embargo, a la problemática de los niños y niñas en los conflictos armados de Birmania/Myanmar, Filipinas, Nepal y Sri Lanka, tema que no es objeto de nuestro estudio. El otro informe se refiere a la asistencia al proceso de paz del Nepal (diciembre 2010).

En cuanto a organizaciones vinculadas a Naciones Unidas, cabe citar el informe del PNUD, de 2016, titulado *Conflict Prevention and Peacebuilding Work in Asia Pacific*,⁴ con análisis sobre Afganistán, Bangladesh, Filipinas, Maldivas, Birmania/Myanmar, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Tailandia y Timor-Leste.

En el ámbito subregional, como se comentará en su apartado respectivo, existen las siguientes organizaciones intergubernamentales:

Asia Meridional

- Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC)

Asia Oriental

- Code for Unplanned Encounters at Sea (CUES)

Sureste Asiático

- Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN)

Asia Central

- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)
- Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central (UNRCCA)
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ROCA)
- Organización de Cooperación de Shanghái (OCS)

Aunque se trata de países de Oceanía y el Pacífico, que no son objeto de análisis en este estudio, quisiera mencionar la existencia de dos iniciativas sobre este inmenso espacio geográfico:

- El **Pacific Islands Forum**, que agrupa a varios países del Pacífico (Australia, Islas Cook, estados Federados de Micronesia, Fiji, Kiribati, Nauru, Nueva Zelanda, Niue, Palaos, Papúa Nueva Guinea, República de las Islas Marshall, Samoa, Islas Solomon, Tonga, Tuvalu y Vanuatu) y dispone de un programa de prevención de conflictos.⁵ No ha intervenido, sin embargo, en ninguna de las crisis aquí analizadas.
- El **Melanesian Spearhead Group (MSG)**, que ha tenido relación con el conflicto de la provincia indonesia de Papúa Occidental, como se comentará más adelante.

Con relación a la UE, en 1996 se creó el **Asia-Europe Meeting (ASEM)**,⁶ pero con objetivos muy centrados en la cooperación económica, temas medioambientales y la seguridad (antiterrorismo).⁷

En el ámbito no gubernamental, señalo la existencia del **Asia Program**,⁸ que forma parte del **Institute for Security and Development Policy (ISDP)**, de Estocolmo, junto con el Programa de Estudios de la Ruta de la Seda. El Programa lleva a cabo investigaciones

diseñadas para orientar e informar sobre los problemas actuales de diversos conflictos, desafíos complejos de seguridad y desarrollo en la región asiática, centrándose en el noreste, sureste y sur de Asia. Sus actividades de investigación abarcan áreas como prevención de conflictos y gestión de crisis, desarrollo económico, cooperación regional, desarrollo legal, seguridad tradicional y no tradicional, cambios sociales y culturales, desarrollo interno y política exterior en la región. También desde el mundo académico, destacaría el **Centre for Peace & Conflict Studies (CPCS)**,⁹ de Camboya, que nació del deseo de seguir fortaleciendo, apoyando y compartiendo los enfoques asiáticos en la transformación de conflictos. CPCS trabaja con personas de toda Asia y ha realizado actividades en Afganistán, Sri Lanka, Nepal y Camboya. Actualmente proporciona apoyo a los procesos de paz en curso en Myanmar y Filipinas.

Asia Meridional

Esta subregión abarca ocho países: Afganistán, **Bangladesh**, Bután, **India**, Maldivas, **Nepal**, **Pakistán** y **Sri Lanka**, cinco de los cuales (los señalados en negrita) han tenido una crisis sociopolítica en el período estudiado. Afecta, por tanto, a casi dos terceras partes de la zona (62,5 %).

Cuatro de los cinco países (todos, menos Bangladesh, cuyo conflicto armado es más antiguo) han sufrido un conflicto armado en los últimos años, lo que de por sí muestra la inmensa inestabilidad de la región y la existencia de traumas y heridas profundas en sus poblaciones. Como se verá, la naturaleza de las crisis de estos países es muy diversa, y agrupa una infinidad de factores, desde la mencionada anteriormente hasta desencuentros étnicos y religiosos, la falta de inclusión, el militarismo, la presencia de numerosos grupos armados y terroristas, problemas de diseño en la arquitectura institucional para regiones que reclaman soberanía o alguna forma de autogobierno y manifiestan agravios sobre su identidad; la mala gestión del posconflicto, las dificultades para abordar el pasado y la reconciliación entre comunidades divididas, o la marginación y exclusión de varias zonas y sus poblaciones, entre otros aspectos.

A excepción del Pakistán, envuelto en múltiples conflictos, y que presenta cifras escalofriantes, con un espectacular aumento en 2014, en el resto de países no se han producido importantes flujos de personas refugiadas o desplazadas en el período analizado. Sorprende, incluso, que un país como la India, tan inmenso y con diversos conflictos armados, tenga apenas 10.000 personas refugiadas y no tenga desplazadas. En Sri Lanka, las huellas del conflicto armado que tuvo hace unos años todavía quedan patentes a la luz de las personas refugiadas, mientras que, de forma muy significativa, va reduciendo el número de personas que se tuvieron que desplazar.

Personas refugiadas y desplazadas (IDP) en la región, 2010-2015
(en miles de personas)

País	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Ref.	IDP	Ref.	IDP								
Pakistán	39,9	952,0	35,9	452,9	49,7	757,7	48,6	747,4	335,9	1.375,9	297,8	1.146,1
Sri Lanka	141,0	273,7	136,6	138,4	132,7	93,4	123,0	42,1	122,0	30,8	121,4	44,9

FUENTE: Anuarios del ACNUR.

Solo se incluyen los países más significativos.

En **Bangladesh**, la creación tardía, en 2010, de un Tribunal sobre los Crímenes cometidos en la guerra de independencia de 1971 fue el origen de severos enfrentamientos entre el nacionalismo secular y los musulmanes, con juicios posteriores contra dirigentes del partido islamista, y la ejecución, en 2013, de un importante líder del mismo. En este país, habría que sumar, igualmente, factores de inestabilidad como la violencia pre y poselectoral, la formación de gobiernos no suficientemente inclusivos, la manipulación del sistema judicial, la intocabilidad de las Fuerzas Armadas, la férrea censura informativa, la detención de numerosos líderes opositores, la política antiterrorista o el fracaso en reducir el extremismo violento. Todo ello, en un marco de ausencia total de medidas preventivas, lo que sitúa al país a niveles elevados de violencia, a pesar del esfuerzo de las numerosas organizaciones de la sociedad civil.

En **India** se han considerado dos crisis regionales, concretamente las de Manipur y Nagalandia. La de Manipur ha sido particular-

mente intensa, hasta el punto de estar considerado como conflicto armado en el período 2010-2014. En ambos casos, existen reclamos de independencia o autogobierno, existencia de grupos armados con negociaciones, violaciones de alto el fuego, luchas internas entre los propios grupos armados y los grupos étnicos, una frágil convivencia entre las comunidades, un entorno regional igualmente conflictivo, pobreza y marginación, protestas sociales, legislación antiterrorista, alteración de la estructura demográfica (en Manipur), violencia pos-electoral en Nagalandia y disputas por la demarcación del territorio de esta última región, en la que también se ilegalizó, en 2015, a un grupo armado que había entablado negociaciones. Si bien es de señalar que Manipur haya dejado de ser un conflicto armado, en ambas regiones se han tomado muy pocas medidas que vayan al fondo de las cuestiones, por lo que el balance no es muy positivo. Ayudará, y mucho, si en ambas regiones se consolidan las negociaciones con los grupos armados existentes y se logran acuerdos de paz, en cuya agenda figuren varios de los temas señalados como factores de crisis. En Nagalandia, además, tendrá que consolidarse la reconciliación entre la misma población naga, posiblemente a través de algunos mecanismos ya existentes.

En cuanto al conflicto histórico entre **India y Pakistán** por la región de **Cachemira**, que data de 1947, y por ello muchos analistas lo consideran ya como un conflicto intratable o un caso perdido, lo cierto es que, a pesar de las violaciones al alto al fuego, los esporádicos enfrentamientos en la llamada Línea de Control fronteriza, en la que permanece desde hace décadas una Misión de Observación de Naciones Unidas (UNMOGIP),¹⁰ los frecuentes atentados y el apoyo pakistaní a la insurgencia que opera en el estado de Jammu y Cachemira, de la India, ambos países llevan años aplicando medidas preventivas, algunas realmente imaginativas, a través de medidas de confianza (CBM) económicas, políticas, militares, sociales, culturales y de otro tipo, en una estrategia denominada de «diálogo compuesto» (tratar diversos temas a la vez), que ayudarán a que algún día los gobiernos de los dos países tomen decisiones políticas y diplomáticas que vayan más allá y permitan resolver, definitivamente, este eterno conflicto, que desestabiliza a ambos países, que no hay que olvidar que poseen armas nucleares. Los frecuentes encuentros entre

los dirigentes de los dos países, algún día podrían dar fruto si detrás se conforma una base social muy amplia, dispuesta a reconciliarse y a aceptar un estatus compartido para Cachemira. Ayudaría, creo, que la India abandonase su posición histórica de no aceptar una mediación internacional para resolver el contencioso, después de tantos años de estancamiento.¹¹ No obstante, la tensión es permanente, y en septiembre de 2016 se produjeron serios incidentes, cuando el ejército de la India cruzó la Línea de Control, por primera vez desde 1971.

En **Nepal**, el contexto general de la crisis podría definirse como la de no haber sabido resolver, al menos hasta 2015, los desafíos que supuso la firma del acuerdo de paz de 2006. Es, por tanto, una «crisis de posconflicto armado», de la que conviene tomar nota para otros contextos. Entre los motivos de crisis podemos destacar el enorme retraso en aprobar una nueva Constitución (obligó incluso a disolver la Asamblea Constituyente, en 2012), dimisiones políticas y crisis en las máximas instituciones del país, disputas y divisiones internas entre los principales partidos y ataques entre sus seguidores, ataques de la insurgencia maoísta que firmó el acuerdo de 2006, el gran retraso en la reincorporación de los excombatientes a las Fuerzas Armadas (una experiencia inicialmente novedosa, que finalmente resultó decepcionante, con la consiguiente salida de la Misión de Naciones Unidas) y las discrepancias sobre el modelo territorial que se quería adoptar, que afectó especialmente a la región de Terai, como se comentará a continuación. El balance final de las medidas adoptadas es insuficiente y, por supuesto, tardío. Es de mencionar al respecto que, en 2013, hubo un acuerdo entre los partidos con cuatro medidas: creación de un comité parlamentario para investigar las irregularidades electorales, redacción de una nueva Constitución en seis meses, creación de un mecanismo multipartito para redactar la Constitución y creación de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación, así como una Comisión sobre Desapariciones. En el mismo año se creó un mecanismo de alerta temprana para conflictos locales, con el apoyo del PNUD, muy interesante y prometedor. Ya en 2015, se aprobó una nueva Constitución y la retirada de las Fuerzas Armadas de las zonas conflictivas. El país es sumamente rico en organizaciones no gubernamentales, con múltiples iniciativas preventivas y

de construcción de paz, destaca la existencia de Comités de Paz Locales. A pesar de todo ello, Nepal no ha sabido enfocar ni encarar de forma correcta un problema estructural, de vieja data, que es la situación de la **región del Terai**, donde habita la mitad de la población del país (los *madeshi*), y que históricamente ha sido marginada a todos los niveles. Sus demandas no han sido nunca atendidas, y el proceso de paz de 2006 no tuvo la capacidad de incidir positivamente sobre esta crisis permanente, que tiene que ver con algo tan vital como es la identidad de un pueblo. En la región operan grupos armados, que se enfrentan con las fuerzas de seguridad, han existido serios problemas con la Comisión Electoral, ya que muchos ciudadanos no tenían documento de identidad; se dan problemas de colonización y, en 2015, se produjo ya una implosión de este conjunto de factores, al ver que la nueva Constitución continuaba marginando y dividiendo a la población, lo que dio lugar a episodios de extrema violencia, y obligó incluso a que la alta comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos llamara seriamente la atención sobre lo que estaba ocurriendo, y que la población *madeshi* hiciera un llamamiento a la India para que mediara en el conflicto. El resultado de la prevención y de la gestión de la crisis, pues, ha sido un fracaso total.

Pakistán merecería un capítulo aparte, dada su complejidad, su conflictividad múltiple, que incluye conflictos armados en algunas de sus regiones, los niveles extremos de violencia que se producen en algunas ciudades (Karachi especialmente), el hecho de ser un país profundamente afectado por la geopolítica regional (es vecino del convulso Afganistán, refugio de talibanes y otros grupos que practican el terrorismo a gran escala, y aliado incómodo y contradictorio de Estados Unidos), con una militarización sumamente importante, unos servicios de espionaje¹² que juegan a dos bandas, tradición goliasta, presencia de innumerables grupos armados y bandas criminales, con una profunda inestabilidad en muchas de sus regiones, todas ellas inseguras y afectadas por el terrorismo; con una violencia sectaria entre *chíes* y *suníes*, asesinatos constantes de dirigentes políticos, con una corrupción generalizada, una tensión permanente entre el poder político, militar y judicial y un largo etcétera. En definitiva, se trata de un país con un conflicto etnopolítico, con violencia multi-

causal y extrema, de muy difícil gestión, y que bien puede situarse en los primeros lugares de las zonas más violentas del planeta. La prevención, como se habrá podido adivinar, brilla por su ausencia, y sería ingenuo de mi parte dar recetas para un escenario tan complejo. Milagrosamente, en 2013 se pudieron celebrar elecciones legislativas, sin que lo impidiera ningún golpe de Estado.

Finalmente, el caso de **Sri Lanka** tiene que ver con la victoria militar sobre la guerrilla tamil, en 2009, después de años de una prometedora negociación y una abrupta interrupción de la misma. La derrota de la guerrilla LTTE, no obstante, no supuso la resolución de los problemas con la comunidad tamil. Curiosamente, uno de los motivos de continuos enfrentamientos fue el envío, en 2010, de un equipo de Naciones Unidas que pretendía investigar las posibles violaciones de los derechos humanos en los años de la guerra, que se convirtió en misión imposible, ante la actitud gubernamental sobre cualquier investigación independiente. La prórroga del estado de emergencia, la manipulación del gobierno sobre una Comisión que debería abordar la reconciliación, la negativa gubernamental a la descentralización, el bloqueo a conversar con el partido tamil, la militarización del espacio que ocupa esta numerosa comunidad y los enfrentamientos entre budistas y musulmanes, en 2014, dan una idea de la ausencia de voluntad política para abordar los temas de fondo y prevenir la violencia en este período. Afortunadamente, en 2015 la situación cambió radicalmente tras la elección de un nuevo gobierno, que reformó la Constitución, para limitar los mandatos presidenciales y restringir la inmunidad presidencial; permitió que personas extranjeras visitaran el norte del país, se iniciara una nueva investigación sobre los crímenes cometidos durante el conflicto armado, con la asesoría de Naciones Unidas; se establecieran mecanismos de justicia transicional, se creara una Comisión de la Verdad y la Reconciliación, una oficina de personas desaparecidas, así como un tribunal sobre crímenes de guerra. Por este cambio he distinguido el período 2010-2014 con el año 2015, mostrando a las claras lo que significa no hacer nada positivo, en el primer período, y tomar medidas esperanzadoras para un futuro inmediato. Es de señalar, igualmente, que en este caso hubo interés y preocupación manifiesta, tanto de la alta comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos como

incluso del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en el empeño de crear una comisión independiente que investigara los crímenes contra la población civil cometidos después de interrumpirse las negociaciones de paz e iniciarse el conflicto armado.

El balance final de la zona no es muy positivo, a excepción del mencionado cambio producido en 2015 en Sri Lanka. El resto de las medidas adoptadas, o han sido insuficientes o han brillado por su ausencia. Como comentario final sobre esta zona, parece evidente que el diálogo interreligioso e interétnico habrá de ser uno de los pilares básicos para la normalización de la región en el futuro, lo que ha de implicar un enorme esfuerzo en el ámbito de la educación,¹³ y en una perspectiva de alcanzar resultados a medio plazo.

Resultados de la prevención en las crisis analizadas		
Positivo	Insuficiente	Negativo
Sri Lanka (2015)	India (Manipur) India (Nagalandia) India-Pakistán (Cachemira) Nepal	Bangladesh Nepal (Terai) Pakistán Sri Lanka (2010-2014)
1 (11,1 %)	4 (44,4 %)	4 (44,4 %)

NOTA: en algunos países con diferentes momentos de crisis, estas se han desglosado, según los años, cuando los resultados han sido muy diferentes.

Las estructuras de la prevención en Asia Meridional

En la región opera la **Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC)**,¹⁴ formada por Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Nepal, Maldivas, Pakistán y Sri Lanka, es decir, todos los países analizados. Agrupa al 21 % de la población mundial. Fue fundada en Dhaka, en 1985, y su secretaría está en Katmandú (Nepal). La organización promueve el desarrollo económico y la integración regional. No obstante, no tiene ningún mecanismo de prevención y no ha sido de utilidad alguna para gestionar las crisis aquí mencionadas. No existe, por tanto, ningún mecanismo institucional que destacar.

Aunque su impacto no haya sido decisivo, es de notar la presencia de misiones de Naciones Unidas en Cachemira y Nepal, aunque no hayan tenido capacidad de alterar el statu quo, y la existencia de numerosas organizaciones de la sociedad civil en todos los países de la zona, con interés en la prevención, e incluso en la alerta temprana. Al respecto, destacaría la Nepal Peacebuilding Initiative,¹⁵ la iniciativa del PNUD para su programa de prevención de conflictos en Nepal, que ayuda al gobierno a crear un Early Warning/Early Response (EWER),¹⁶ para localizar conflictos locales, junto a los Comités Locales de Paz, y el Sri Lanka Dialogue Project (SLDP),¹⁷ un proyecto de diálogo entre las comunidades cristianas, musulmanas, hinduistas y budistas del país, con gran participación de la comunidad tamil, y que persigue la reconciliación y la búsqueda conjunta de soluciones a los conflictos.

Los actores de la prevención en Asia Meridional

Naciones Unidas (Bangladesh: en 2013, envió al subsecretario general de Asuntos Políticos; India-Pakistán: misión de Observación UNMOGIP); Nepal: 3 informes del secretario general, en 2010, sobre la asistencia al proceso de paz y sobre la problemática de los niños en el conflicto armado; Peacebuilding Fund; Nepal: misión de Naciones Unidas (UNMIN), cuestionada en 2010; Sri Lanka: informe del secretario general, de diciembre 2011, sobre la problemática de los niños en el conflicto armado).

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Nepal-Terai: informe septiembre 2015; Sri Lanka: visita, en 2013, de la alta comisionada).

Consejo de Derechos Humanos de la ONU (Sri Lanka: Resolución de 2014, favorable a crear una comisión independiente).

PNUD (Nepal: programa de prevención de conflictos y, en 2013, ayuda al gobierno para crear un Early Warning/Early Response [EWER], para localizar conflictos locales, junto a los Comités Locales de Paz).

Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC) (India-Pakistán).

Unión Europea (Nepal: observadores electorales en 2013; Pakistán: EU-Pakistan Peace-building Partnership Programme to Support Civil Society Actors in Conflict Prevention & Crisis Preparedness).

Estados Unidos (India-Pakistán: secretario de Estado, John Kerry).

India (Nepal: viaje del secretario de Exteriores, en 2015, para fortalecer el diálogo).

Centro Carter (Nepal: observadores electorales en 2013).

DFID-Reino Unido (Nepal: Global Conflict Prevention Pool).

International Crisis Group (Bangladesh: informes de marzo 2010, junio 2012, febrero 2015; India-Pakistán: informe de mayo 2012; Nepal: informes de agosto 2011 y agosto 2012; Pakistán: informes de febrero y diciembre 2010; marzo, octubre y diciembre 2011; mayo, junio y octubre 2012; enero, mayo, septiembre 2013; enero, junio y octubre 2014; abril, julio y octubre 2015; Sri Lanka: informes de febrero, mayo 2010; junio, julio y diciembre 2011; marzo (2) y noviembre 2012; febrero y noviembre 2013; agosto 2015).

Human Rights Group (Bangladesh: informes de diciembre 2010; mayo 2011; 2 julio, septiembre y octubre 2012; agosto 2013; abril 2014; abril, junio 2015; India: publicó 12 informes sobre la India, pero ninguno sobre las crisis aquí analizadas; Nepal: informes de octubre y diciembre 2010; agosto y diciembre 2011; abril y septiembre 2014; octubre 2015; Pakistán: informes de diciembre 2010; julio 2011; noviembre 2012; junio 2013; junio 2014; noviembre 2015; Sri Lanka: informes de febrero, abril y octubre 2010; febrero 2013; octubre 2015).

Amnistía Internacional (Bangladesh: 11 informes en 2010, 9 en 2011, 4 en 2012, 15 en 2013, 6 en 2014 y 14 en 2015; India-Manipur: 1 informe en 2010 y 2 en 2013; India-Pakistán: 3 informes en 2010, 7 en 2011, 3 en 2012, 6 en 2013, 1 en 2014 y 2 en 2015; Nepal: 5 informes en 2010, 7 en 2011, 3 en 2012, 3 en 2013, 10 en 2014 y 12 en 2015; Pakistán: 7 informes en 2010, 19 en 2011, 19 en 2012, 13 en 2013, 16 en 2014 y 26 en 2015; Sri Lanka: 10 informes en 2010, 14 en 2011, 11 en 2012, 16 en 2013, 13 en 2014 y 7 en 2015).

Asia Oriental

Esta subregión abarca seis países:¹⁸ Corea del Norte, Corea del Sur, China, Japón, Mongolia y Taiwán.¹⁹ Dos de ellos, **Corea del Norte y China**, han tenido o generado crisis sociopolíticas, algunas de ellas geopolíticas, que han afectado a Corea del Sur y Japón.

Así pues, el contexto de la región gira alrededor de dos países con características completamente diferenciadas. China ya es una gran potencia económica, además de militar, y tiende a expandir su

influencia en la zona, lo que provoca tensiones con otros países, entre ellos, Japón. Tiene, además, dos graves problemas internos, las regiones de Tíbet y de Xinjiang, que tienen una personalidad y una historia diferenciada, que Beijing no ha sabido manejar con flexibilidad, dado el férreo control centralizador del gobierno. Corea del Norte, por su parte, tiene pendiente normalizar sus relaciones con Corea del Sur, siempre tensas, y, por otra parte, desarrolla un programa nuclear que atemoriza a un sinnúmero de países, por la dificultad de interpretar la forma en que el máximo dirigente norcoreano toma sus decisiones, lo que provoca una espiral de acción-reacción, siempre inquietante y sumamente delicada.

El análisis de los movimientos de personas refugiadas y desplazadas en la región, durante el período analizado, no señala ningún cambio significativo, y no existen cantidades relevantes.

La **crisis coreana** tiene varias lecturas, de las que sobresalen dos aspectos: las relaciones entre Corea del Norte y Corea del Sur, con un horizonte sumamente lejano de reunificación, y todo lo relacionado con la militarización y nuclearización de Corea del Norte, que afecta no solo de manera muy directa a su vecino del sur, sino también a Estados Unidos y a Japón, de forma particular. Todo gira en las peculiares características del régimen norcoreano, de fácil simplificación, pero de más difícil interpretación, y que hace de Corea del Norte un país único en el mundo, un «país-burbuja», genuino, aislado, situado fuera de la realidad en cuanto a las dinámicas políticas, económicas y sociales que trascurren en el planeta, y con una problemática que se sale también del marco analítico del resto de casos que se observan en este estudio, hasta el punto de que el término «crisis sociopolítica» no parece apropiado, se trata más bien de un conflicto vinculado a la proliferación nuclear y a la militarización social de un país sumamente autoritario. Veamos algunos de los principales componentes de esa singularidad: una estrategia calculada del riesgo permanente, sumamente peligrosa; excentricismo de sus líderes, militarización de la sociedad, amenaza nuclear permanente, liderazgo supremo, hasta el paroxismo; condescendencia de China, nacionalismo extremo, autismo social, comportamiento siguiendo los patrones de la «teoría del loco»,²⁰ de una irracionalidad racional; necesidad de situarse permanente en el borde de la guerra, existencia de continuas

maniobras provocadoras (las maniobras anuales de Corea del Sur con EE.UU.), efecto de acción-reacción sobredimensionado, continuos incidentes militares, retórica belicista, sucesión dinástica (Kim Jong-il sucedió a su padre), denuncias sobre la existencia de campos de concentración y asesinatos masivos en Corea del Norte, juego mutuo de provocaciones (hasta el ridículo de instalar altavoces de alto volumen en la frontera), disputas por la demarcación fronteriza en aguas territoriales, programa nuclear de Corea del Norte, ensayos nucleares, pruebas con misiles de medio alcance, expulsión de los inspectores de la AIEA, retirada del Tratado de No Proliferación Nuclear, fracaso de las conversaciones con Corea del Sur, EE.UU., China Rusia y Japón, iniciadas en 2009; exigencia norcoreana de un tratado de paz con EE.UU., que sustituyera al armisticio de 1953; exigencia norcoreana de un diálogo sin precondiciones y un largo etcétera.

Se trata, pues, de un problema muy complejo, pero que, desde mi punto de vista, no tiene más salida que la diplomática, y con compromisos que van más allá de la buena voluntad que puedan tener las dos Coreas, y donde la diplomacia china, junto a la estadounidense, tendrá un papel clave. No es aquí el espacio para tratar a fondo este conflicto, que, como he señalado, se sale de los márgenes de las «crisis sociopolíticas» más usuales. Pero tengo la plena seguridad de que la solución no puede salir más que de múltiples «medidas de confianza» que incluyan, de manera inevitable, la supresión definitiva de cualquier maniobra militar de terceros países frente o cerca de Corea del Norte, ya que es y será siempre la excusa del régimen de ese país para interpretarlo como una provocación.²¹ Por un lado, parece evidente que las dos Coreas están obligadas a cooperar en todas las esferas posibles, disminuyendo al máximo la presión que produce la proximidad de dos países tan diferentes y evitando a toda costa cualquier provocación militar. Por otra parte, el «diálogo a seis» iniciado en 2009 (con Corea del Sur, Estados Unidos, Rusia, China y Japón) podrá revitalizarse si todas las partes abandonan chantajes y precondiciones, y ponen sobre la mesa fórmulas ya ensayadas de intercambio, y otras nuevas. Ayudaría mucho la formalización, por parte de Corea del Norte y Estados Unidos, de un pacto muy serio de no agresión y no provocación, para retomar el diálogo sobre la

desnuclearización, a cambio de múltiples incentivos. Hay posibilidades, siempre y cuando se abandonen las torpes prácticas de disuasión militar seguidas hasta el presente, que no han solucionado nada y mantienen el conflicto a niveles sumamente delicados y temerarios. Se trata, en suma, de un tema de diplomacia sutil, no ofensiva y no provocativa, adaptada a la circunstancia y a la psicología de sus principales actores, agraden o no. Ahí no valdrán instituciones internacionales o regionales, sino la habilidad de algunas diplomacias para buscar e implementar iniciativas en las que todas las partes obtengan ganancias.

Resta por comentar los tres conflictos de **China**. Una primera observación, común para las tres crisis, es que, debido a su carácter de potencia económica y militar, como es el caso igualmente de Rusia, China no aceptará interferencias externas para gestionarlas, lo que excluye, a mi modo de ver, mediaciones de organismos regionales que, por otra parte, tampoco existen en la zona. Una segunda observación general es que China es un inmenso país pluricultural y multiétnico, incluso con diversidad religiosa, hasta el punto que después de la implosión de la URSS y de la Federación Yugoslava, algunos analistas vaticinaron que algo parecido podría ocurrirle a China, pues tal es su diversidad. Y la negación de dicha diversidad y la consecuente represión hacia minorías, en un país con un control político tan centralizado y de pensamiento estatal único, son la base de dos de las tres crisis que se analizan, la del Tíbet y la de la región autónoma de Xinjiang.

El conflicto en la región del **Tíbet** se remonta a la invasión china sobre este territorio, en 1950, que creó la Región Autónoma del Tíbet. Miles de tibetanos huyeron, formando un gobierno tibetano en el exilio, en 1959.²² Durante unos pocos años se desarrollaron unos diálogos entre ambas partes, pero se interrumpieron en 2010.²³ Aunque China acusa al dalái lama de querer la independencia del territorio, este siempre ha sido muy explícito en señalar que solo demanda una autonomía, en la que se respete su cultura y su religión. A partir de 2011 se incrementaron las protestas del pueblo tibetano, con muchas autoinmolaciones, y es de destacar que muchas de las protestas se realizaron en las provincias chinas con presencia de población tibetana (Sichuan, Qíng hai y Gansu), cosa que preocupa enormemen-

te al gobierno chino, muy celoso en el control de su territorio. Todo ello ha conducido a represión y serias violaciones de los derechos humanos por parte china. También ha influido en los cambios forzados de la estructura administrativa del Tíbet, incluidas partes de China, las movilizaciones a causa de actividades contra el medio ambiente y la minería, por parte de China, la disputa con China sobre el nombramiento de las máximas autoridades religiosas tibetanas, y la estrategia de China de estimular el crecimiento económico y el consumo de la región, con el propósito de desculturalizarla. En cualquier caso, es un tipo de conflicto que no tendrá nunca solución, a menos que se reinstale el diálogo diplomático, se negocie una auténtica descentralización y se respete la autonomía tibetana. Existen numerosas fuentes que explican los problemas existentes, ya sean de los tibetanos en el exilio o de las organizaciones que los apoyan desde otros países,²⁴ pero esa solidaridad hacia los tibetanos y la presión hacia el gobierno chino realmente no tienen carácter o capacidad preventiva ni resolutive, solo de denuncia.

Con relación al conflicto en la región autónoma de **Xinjiang**, se trata de una región que vive en tensión desde los años cincuenta, con una población uigur, musulmana, muy vinculada con los países de Asia Central y que representa el 47 % de su población, que mantiene enfrentamientos con la población han, que es la comunidad mayoritaria en la China (38 %). Como hecho significativo hay que mencionar que, durante muchos años, en la región se realizaron las pruebas nucleares chinas, que causaron una gran cantidad de víctimas. Es una región muy rica en hidrocarburos (una quinta parte de los recursos petroleros y el 40 % del carbón chino). Además, los gasoductos ya transportan el gas natural del centro de Asia y Xinjiang al centro y este de China, lo que genera graves problemas ambientales. Con los años, se ha alentado una colonización demográfica y la consiguiente aculturación, hasta el punto de hacer surgir algunos grupos armados, calificados de terroristas por el gobierno, y a los que se acusa de haberse vinculado con al-Qaeda y los talibanes. La posible presencia de yihadistas uigures en Siria es una de las principales preocupaciones del gobierno chino. Todo ello ha comportado la militarización de la región y una lucha antiterrorista, con apoyo exterior, que ha generado múltiples violaciones de los derechos huma-

nos, represión, vulneración a la libertad religiosa, desapariciones forzadas, ejecuciones, etc. Ha sido muy significativa la condena a cadena perpetua del académico uigur Ilham Tohti. Tohti, una persona que se ha distinguido por el diálogo, y que recibió en 2016 el premio Martin Ennals, concedido por Oenegés como Amnistía Internacional y Human Rights Watch. Existe el Congreso Mundial Uigur,²⁵ con sede en Munich, presidido por Rebiya Kadeer, que en su momento fue designada por el gobierno chino como interlocutora con el pueblo uigur, y que tuvo que exiliarse a Estados Unidos por ser demasiado crítica al denunciar la situación de su pueblo. La crisis se agravó en 2014, convirtiéndose en conflicto armado. El diálogo entre la comunidad uigur y el gobierno chino, pues, se ha vuelto sumamente difícil a causa de la demonización de las reivindicaciones uigures y la negativa gubernamental de respetar la identidad de dicho pueblo, especialmente la práctica del islam. El gobierno chino ha intentado aplacar el descontento mediante grandes inversiones, especialmente energéticas, pero sin ir al fondo de la cuestión, por lo que el conflicto perdurará. Desde hace años, la región es objeto de atención por parte de las grandes organizaciones de derechos humanos, e incluso del relator especial sobre Libertad Religiosa y de Expresión, de Naciones Unidas.²⁶ No se han realizado, por tanto, actividades preventivas o de gestión de la crisis que puedan ser eficaces para evitar la violencia, lo que implicaría adoptar una política de convivencia pacífica y respetuosa con las diferencias.

Respecto a la tensión entre **China y Japón**, por su disputa por las islas deshabitadas Senkaku/Diaoyu (en japonés y en chino), de 7 km², en el mar de China Oriental, que actualmente pertenecen al Japón, en el fondo se trata de un problema geopolítico, con el añadido de los intereses económicos derivados del control de los recursos pesqueros y energéticos que hay alrededor de dichas islas. No es un problema interno ni, realmente, sociopolítico, sino más bien del modelo de política exterior y de defensa, en una coyuntura de gran miopía inicial por parte de Estados Unidos, que, al ver crecer la influencia china en todo el Pacífico, ha puesto en marcha un plan de carácter militar para volver a estar presente en la zona, con un esquema propio de la guerra fría, reabriendo bases militares, afianzando alianzas militares con países de la zona, en particular con Japón, y estimulando

un rearme regional sumamente desestabilizador. Una estrategia totalmente contraria a la de la prevención, que no podrá dar ni resultados ni seguridad a la región y tampoco a Estados Unidos. China, por su parte, reacciona igualmente a nivel militar, aumentando sus gastos al respecto, y no disimula su interés en conquistar nuevos espacios marítimos, incluso construyendo islas artificiales. El tema no es menor, pero no tiene solución militar. De nuevo, la prevención y la gestión de la controversia no pueden venir más que de la cooperación y de la confianza. De hecho, volviendo al caso que nos ocupa, ya en 2008, China y Japón se habían comprometido a explorar las islas conjuntamente. Volver a la unilateralidad, como hizo China en 2013, al declarar de forma unilateral una nueva Zona de Identificación de Defensa Aérea, que incluye a las islas, solo aumenta la tensión, máxime si va acompañada de actos provocativos, como el sobrevuelo de aviones militares o la presencia de navíos de Japón, EE.UU., China y Corea del Sur sobre las islas, la intensificación de los ejercicios militares de varios países, o que Japón identifique oficialmente a China como una de las principales amenazas a su seguridad.

Aunque, como he comentado anteriormente, las potencias como China no son dadas a acudir con rapidez a organismos internacionales de arreglo de controversias, como la Corte Permanente de Arbitraje, de La Haya,²⁷ de la que tanto Japón como China son miembros, es a través de estos mecanismos, y del recientemente creado Code for Unplanned Encounters at Sea (CUES), en 2014, donde deberían dirimirse ese tipo de conflictos. Pero está por ver, por un lado, el alcance de esta última iniciativa, que no cubre el espacio aéreo, y, por otro, la disposición de todos los actores implicados en revertir la carrera armamentista en la que se han metido, y que va en contravía del desarrollo de mecanismos exclusivamente diplomáticos para resolver sus diferencias. Por lo pronto, y es tranquilizador, aunque no suficiente, ambos países ya han desarrollado las medidas de confianza más elementales para que la crisis no vaya a mayores, como encuentros diplomáticos de ambos países, en 2013 y 2015, reuniones directas entre los dirigentes de los dos países, en 2015 y 2016, estableciendo una línea de comunicación directa para los conflictos marítimos; reunión de los ministros de Defensa de los dos países, para establecer mecanismos de gestión de crisis, en 2015, o el

compromiso de celebrar una cumbre entre China, Japón y Corea del Sur.

Resultados de la prevención en las crisis analizadas		
Positivo	Insuficiente	Negativo
	China-Japón	Corea del Norte China-Tíbet China-Xinjiang
0	1 (25 %)	3 (75 %)

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, el balance es muy negativo, pues en 3 de los 4 casos el resultado ha sido negativo.

Las estructuras de la prevención en Asia Oriental

Como se ha comentado, no existen instituciones regionales dedicadas a la prevención y, si existieran, seguramente no influirían en las decisiones de China. Únicamente cabe hablar de las organizaciones que alertan sobre las violaciones de derechos humanos. No obstante, el **Code for Unplanned Encounters at Sea (CUES)**,²⁸ creado en 2014, en el que participan China, Japón y Estados Unidos, junto a otros 18 países del Pacífico, para reducir los incidentes navales y prevenir su escalada, podría ser de mucha utilidad para el contencioso de estos dos países respecto a las islas Senkaku/Diaoyu.²⁹

Actores de la prevención en Asia Oriental

Code for Unplanned Encounters at Sea (CUES) (China-Japón). Consejo de Derechos Humanos de la ONU (China-Tíbet: informe de 2015). Relator Especial sobre Libertad Religiosa y de Expresión, de Naciones Unidas (China-Xinjiang).

International Crisis Group (Corea del Norte: informes de marzo y diciembre 2010, julio 2012, diciembre 2013 y junio 2015; Corea del Sur: diciembre 2011 y agosto 2014; China-Japón: informes de abril 2013, julio 2014 y mayo 2015; China-Xinjiang: informe de febrero 2013).

Human Rights Watch (China-Tíbet: informes de enero y julio 2010; enero, junio y noviembre 2011; mayo, junio y julio 2012; enero, mayo, junio y julio 2013; febrero y abril 2014; mayo y julio 2015).

Amnistía Internacional (Corea del Norte: informes en marzo, julio, octubre y noviembre 2010; agosto y noviembre 2011; enero, marzo, julio 2012; 2 marzo, octubre y diciembre 2013; 2 marzo, abril, junio, julio y septiembre 2014; Corea del Sur: octubre, 2 noviembre y diciembre 2010; 2 marzo, mayo, 5 septiembre y noviembre 2011; marzo, abril, 2 julio, septiembre, octubre y noviembre 2012; marzo y octubre 2013; febrero, 2 abril, septiembre y octubre 2014; enero, mayo, julio, octubre y 2 noviembre 2015; China-Tíbet: informes de septiembre y noviembre 2011, y julio 2015; China-Xinjiang: informes de julio 2010, febrero 2011 y enero 2015).

Sureste Asiático

Esta subregión está formada por 11 países: Birmania/Myanmar, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Timor-Leste y Vietnam. Cinco de ellos han tenido crisis sociopolíticas en el período analizado (**Birmania/Myanmar, Camboya, Filipinas, Indonesia y Tailandia**), que han afectado al 45,5 % de los países. Dado que en Indonesia se analizan por separado las regiones de Aceh y Papúa Occidental, y en Tailandia se considera igualmente el conflicto que tiene con Camboya, en total se comentarán siete crisis.

La naturaleza de las crisis de la región es múltiple, no existe un patrón común para toda ella. En Birmania/Myanmar, hay dos tipos de conflictos: el primero se trata de una problemática propia de un país que transita de una dictadura militar a una democracia, y el segundo tiene que ver con la marginación y represión sobre el pueblo rohinyá, que es considerado apátrida y formado por inmigrantes ilegales. En Filipinas, las crisis tienen que ver con la existencia de varios grupos armados, con disidencias internas, y con los problemas que a menudo se producen tras la firma de un acuerdo de paz. Puede interpretarse como una crisis global, vinculada a la complicada gestión de negociaciones múltiples. En Indonesia (Aceh), se trata de complicaciones de un posconflicto armado, especialmente por el monopolio del poder del antiguo grupo armado y el surgimiento de

intolerancia religiosa. En Papúa Occidental, región igualmente indonesia, existe un problema no resuelto de la descolonización, con demandas de autodeterminación que no están canalizadas. En Tailandia, finalmente, se producen dos situaciones, interconectadas: la crisis política interna, en un país muy polarizado, y un contencioso territorial con Camboya, que está profundamente vinculado a la manipulación de los nacionalismos en ambos países, lo que dificulta la resolución racional del mismo.

Según el indicador sobre personas refugiadas y desplazadas de la región, se observa claramente un número importante de refugiadas en Birmania/Myanmar y Vietnam,³⁰ pero que vienen de tiempo atrás, y sin muchos cambios. Sin embargo, es clara la señal de crisis en los desplazamientos internos que ocurrieron en Birmania/Myanmar en 2011, que se mantiene, pero que es debida a los conflictos armados existentes en el país, y no tanto a las crisis aquí comentadas. También es de señalar el descenso de desplazamientos en Filipinas, en 2015.

Personas refugiadas y desplazadas (IDP) en la región, 2010-2015
(en miles de personas)

País	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Ref.	IDP										
Birmania	415,6	62,0	414,6	339,2	415,3	430,4	479,6	372,0	479,0	376,5	451,8	451,0
Filipinas	0,9	139,5	0,9	159,4	0,9	¿?	0,7	117,3	0,6	142,4	0,5	63,1
Vietnam	338,6	0	337,8	0	336,9	0	314,1	0	313,4	0	313,1	0

FUENTE: Anuarios del ACNUR.

Se han considerado únicamente los países con cifras significativas. La cifra de IDP para Filipinas, para 2012, está equivocada en el anuario.

Como se ha comentado, en **Birmania/Myanmar**, un país de confesión budista, es preciso separar dos situaciones completamente diferentes. Una es la referente al proceso de transición de una dictadura militar a una democracia, que abarca todo el período analizado, y con mucha intensidad en cuanto a acontecimientos, y la otra se refiere al trato cruel y degradante hacia la población rohinyá, en el que la violencia ha hecho acto de presencia. En cuanto a la primera cuestión,³¹ la Junta Militar birmana inició unas primeras reformas en

2004, tímidas, que, ya en 2010, desembocaron en unas primeras elecciones, aunque fueron boicoteadas por la oposición y por los grupos étnicos.³² En 2015 se celebraron nuevas elecciones generales, con una clarísima victoria de la oposición, liderada por la premio Nobel de la Paz, Aung San Suu Kyi, verdadera artífice del proceso de cambio, y lideresa carismática dotada de un gran sentido respecto a los tiempos y a las maneras para hacer posible la transición. Para hacerla posible, durante años han existido un sinnúmero de organizaciones, algunas de ellas internacionales, que han perseverado en la conquista de la democracia y las libertades básicas, en un contexto nada fácil.³³ Una muestra del amplio listado de medidas realizadas en estos años evidencia a las claras que se está ante un proceso de avance continuo, en el que la propia Junta Militar ha desempeñado un papel esencial: liberación de la líder de la oposición, Aung San Suu Kyi, en 2010; disolución de la Junta Militar, en 2011, conformándose el «Gobierno de la Unión»; reunión del nuevo presidente con la líder de la oposición, en el mismo año; visita, también en 2011, de la secretaria de Estado de EE.UU., quien ofreció medidas para acabar con el aislamiento, y del presidente Obama, en 2012, en una clarísima demostración de lo que puede conseguir la «diplomacia de la zanahoria» en contextos tan complicados como el de este país; elecciones parlamentarias parciales en 2012, con victoria de la oposición; suavización de las sanciones y embargos (de nuevo la «diplomacia de los incentivos»), permiso de viajar a la líder de la oposición, incluso al extranjero; liberalización económica, eliminación de la censura previa, liberación de presos políticos, libertad de reunión, nombramiento de miembros de la oposición para cargos gubernamentales, consecuente mejora de las relaciones exteriores, viaje del presidente a Europa y EE.UU.; celebración en territorio birmano, en 2013, del Foro Económico Mundial para Asia del Este (fin del aislamiento), y las ya mencionadas elecciones transparentes, en 2015, con victoria abrumadora de la oposición. De nuevo, y volviendo a la terminología usada en este estudio, todo este conjunto de medidas ha prevenido el estallido no solo de violencias, sino de una guerra civil. Han sido medidas de todo tipo: diplomáticas, políticas, sociales, económicas, etc., y, aunque sea casi una rareza, la demostración de que es posible iniciar el tránsito de una feroz dictadura militar a una situación de

paulatina normalización, no terminada aún, cuando impera el diálogo y la voluntad de cambio. Queda, no obstante, un largo recorrido.³⁴ Desde 1992, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos tiene un relator especial en Birmania/Myanmar.³⁵

Respecto a la violencia comunitaria en el estado de Rakhine, habitado mayormente por población budista, y por los musulmanes **rohinyá**, apátridas, y considerados como emigrantes ilegales por parte del gobierno, a pesar de que están establecidos en la región desde el siglo VIII, no se ha querido tomar medidas que permitieran resolver un conflicto que afecta a la dignidad más profunda de todo un colectivo, los rohinyá, sumidos en la pobreza y en un real «apartheid», y que alienta continuos enfrentamientos entre la población budista y musulmana. No ha ayudado nada, y es un aviso para otras latitudes, los problemas relacionados con la elaboración del censo, con señalamiento de la etnia, algo que, en cualquier lugar del planeta, debería estar prohibido, pues es origen de demonizaciones, persecuciones y discriminaciones, y la base de múltiples violencias. Cabe añadir, por si faltara algo, la grave crisis humanitaria que padeció esa comunidad en 2015. En este tema no ha existido ninguna medida de prevención de la violencia que sea significativa, sino todo lo contrario,³⁶ por lo que la situación es altamente explosiva. Diversas voces, incluida la de la OCI, han criticado el silencio de Aung San Suu Kyi en este conflicto,³⁷ realmente extraño.

En **Filipinas**, y tras varios años de negociación,³⁸ en 2012 se logró un primer acuerdo de paz con la guerrilla del MILF, presente en la isla de Mindanao, juntándose en los años previos y siguientes una serie de problemas, en gran parte debido a la existencia de diversos grupos armados, unos negociando y otros no, de disidencias dentro de los grupos armados, y a los problemas que suelen aparecer tras la firma de acuerdos de paz. A modo de síntesis, hay que citar una disidencia dentro del MILF que se opuso al acuerdo de paz, entró en combate con las Fuerzas Armadas y causó numerosos atentados; la existencia de facciones dentro del mismo MILF, grupo que tuvo dificultades para mantener el alto el fuego y para implementar los acuerdos, con amenazas, en 2015, de parar el proceso de desarme, tras darse enfrentamientos esporádicos con las Fuerzas Armadas;

acusaciones no probadas de connivencia de estos movimientos con grupos terroristas; los desacuerdos y enfrentamientos del MILF con otro grupo, que había logrado un acuerdo de paz en 1996, el MNLF, fundado por una persona que cultiva hasta el extremo el culto a la personalidad, que se sintió marginada y se disputó el control territorial con el MILF, hasta el punto de que el MNLF amenazó con retomar las armas; el surgimiento de una facción dentro del MNLF; la existencia de milicias leales a grupos políticos, así como de enfrentamientos clánicos, con características muy especiales y muy exclusivas de Filipinas. Hay que hacer notar que, junto a estos grupos, existen dos más, el NPA (que está en fase de negociaciones y que tiene presencia en gran parte del país) y Abu Sayyaf, un grupo que combina el bandidaje más feroz con el terrorismo clásico, que está más focalizado en una isla, y que incluso mantuvo enfrentamientos con el MILF. De alguna manera, lo comentado podría resumirse como varias crisis derivadas de la gestión de negociaciones múltiples, siempre dificultosas, en medio de enfrentamientos entre los propios grupos armados. En cuanto a los actores de mayor relevancia, Filipinas tiene una Oficina Presidencial para el Proceso de Paz (OPAPP),³⁹ que coordina todas las negociaciones. Tanto el MILF como el MNLF han contado con mediaciones externas (Malasia y la OIC, respectivamente). El país tiene una sociedad civil potente, y la Iglesia también ha desempeñado un rol importante. El proceso del MILF ha contado con un Grupo Internacional de Apoyo y observadores del alto el fuego. Todo ello ha ayudado a contener la violencia, evitando hasta el presente el retorno al conflicto armado. En este caso, por tanto, puede decirse que la presencia exterior ha sido muy definitiva.⁴⁰

En **Indonesia**, se consideran dos crisis: la de la región de Aceh y la de la región de Papúa Occidental. Respecto a la primera, la de **Aceh**, se trata de una crisis relacionada con la implementación del Acuerdo de Paz de 2005, y con situaciones conflictivas que a menudo son propias del posconflicto armado. Así, se dieron problemas en la reincorporación de excombatientes, tensiones derivadas de divisiones internas del antiguo grupo armado, el GAM, que alcanzó la gobernación de la provincia a través de las urnas; disfunciones típicas de estas situaciones, en las que un grupo armado accede a la goberna-

ción de un país o una región, dándose un conjunto de conflictos derivados del exceso de control político y del monopolio del poder, con trazos de autoritarismo, intimidación y corrupción. La tensión se agravó por un claro detonante, cual fue la exclusión del gobernador de Aceh, que tuvo que presentarse a las elecciones como independiente. También hay que considerar la postergación de las elecciones regionales, la violencia preelectoral (obsérvese la cantidad de contextos en que se repite este factor destabilizador), la hostilidad hacia la población inmigrante, la conflictividad con el gobierno central indonesio, y el conservadurismo del nuevo gobernador saliente de las elecciones, que comportó la persecución hacia los cristianos y budistas, así como la pérdida de derechos de las mujeres, debido a la presión de sectores islamistas. Hubo, además, «guerra de banderas» (símbolo importante, con un tremendo potencial conflictual), el temor de contagio por los problemas en Papúa Occidental, restricciones a la libertad de prensa e incumplimiento de los compromisos sobre verdad, justicia y reparación, contemplados en los acuerdos de 2005. La crisis, por tanto, no está resuelta, aunque haya perdido intensidad, y a pesar de que, en 2014, el ministro de Asuntos Religiosos de Indonesia hubiera presentado un borrador de ley para proteger a las comunidades religiosas, y que, en 2013, se revisara el Código Penal Islámico para rebajar algunas medidas punitivas adoptadas en 2009.

Papúa Occidental⁴¹ (en indonesio: Papúa Barat; antes Irian Jaya Occidental o Irian Jaya Barat) es una provincia de Indonesia, en la parte occidental de la isla de Nueva Guinea. Se creó de la porción al oeste de la provincia de Papúa, en febrero de 2003. Irian Jaya Occidental cambió oficialmente su nombre a Papúa Occidental en el año 2007. Está poco poblada y sus habitantes son mayoritariamente cristianos, en un país de mayoría musulmana. Hay que recordar que la isla de Nueva Guinea no fue integrada oficialmente en el Estado indonesio hasta 1969. Hay latente, pues, un problema de descolonización, bastante reciente, y de divisiones administrativas que no siempre cuentan con la aprobación de sus habitantes. Se trata de un conflicto sumamente grave, olvidado y desconocido por el gran público y con dosis explosivas considerables. En 1969 se realizó una

parodia de referéndum auspiciado por Naciones Unidas, en el que solo pudieron votar unas pocas personas, designadas como «notables», por lo que mucha gente exige una repetición, en la que pueda votar toda la población. Los numerosos agravios que han sufrido los papúes han motivado demandas de autodeterminación, así como la existencia de grupos armados que, en algunos momentos, han intentado negociar.⁴² Se ha producido una colonización deliberada, con la consiguiente tensión entre la población autóctona y la inmigrante, una escandalosa explotación externa de sus importantes recursos de oro, especialmente por parte de la estadounidense Freeport-McMoran,⁴³ en un verdadero expolio que ha provocado una violencia ambiental y que pueda hablarse perfectamente de la extracción de oro «manchado de sangre»; una militarización extrema, con total impunidad para las Fuerzas Armadas, artífices, junto al propio Estado indonesio, de serias y continuas violaciones de los derechos humanos, con masacres, obstrucción a investigaciones independientes y la oposición gubernamental a la visita de relatores de derechos humanos de Naciones Unidas. A pesar de contar con una amplia red de denuncia, tanto de organizaciones papúes como de ONG y organismos del sistema de Naciones Unidas, el diálogo ha brillado por su ausencia, por lo que el pueblo papú ha creado sus propias organizaciones de defensa y representación.⁴⁴ El Melanesian Spearhead Group (MSG)⁴⁵ intentó mediar en algunos momentos, incluido 2016, pero no tuvo éxito por los recelos del gobierno indonesio, que es observador del MSG, debido a que esta organización había concedido también el estatus de observador al grupo armado ULMWP. Indonesia, además, es un país demasiado grande y poblado como para que acepte la intermediación de un organismo tan pequeño. Entre las escasas iniciativas tomadas por el gobierno indonesio, cabría en todo caso señalar una reunión del gobierno con líderes religiosos, la creación de una comisión parlamentaria, en 2012, los viajes del presidente a la región y cierta disminución de la censura, en 2015, todo ello claramente insuficiente. Los temas de fondo, pues, no están en debate, y el conflicto podría agravarse.

Tailandia tiene tres conflictos, de los que se comentarán dos (el interno, de carácter político, y la tensión con Camboya), dejando al

margen el conflicto armado que mantiene con las regiones del sur del país, de mayoría musulmana, mientras que el resto del país es budista. Respecto a la **crisis interna**, el inicio puede situarse en 2008, con los enfrentamientos entre los partidarios del expresidente Shinawatra (que tuvo que exiliarse en 2007), los llamados «camisas rojas», y sus detractores, que ha llevado al país a una permanente situación de polarización política, no resuelta, y que ha provocado centenares de víctimas mortales en estos años, en los que se decretó incluso el estado de emergencia y acabó con un golpe de Estado, en 2014, encabezado por una Junta Militar que todavía se mantiene en el poder. Entre medio, hubo una victoria electoral de los partidarios del expresidente, en 2011, que permitió un gobierno encabezado por su hermana, e intentar conceder una amnistía al expresidente, lo que motivó más razones para que se mantuvieran las continuas movilizaciones que ha sufrido el país en estos años, golpeado, además, por una crisis económica y con un campesinado dividido, en razón a la discriminación que sufre una parte del país, por lo que el conflicto tiene, además, una dimensión regional. Hay que destacar, igualmente, que la elevada tensión provocó la dimisión de la primera ministra en febrero de 2014, poco antes del golpe de Estado militar, con la consiguiente persecución política, especialmente a los «camisas rojas», el aumento de la censura y la restricción de las libertades, las permanentes denuncias de corrupción de todos los gobiernos del período analizado, la formación de milicias progubernamentales por parte de los «camisas rojas» y las críticas a la Junta Militar por querer perpetuarse en el poder. Aunque el golpe de Estado motivó sanciones de la UE y de Estados Unidos, y a pesar de las numerosas advertencias de las organizaciones de derechos humanos durante estos años, no se ha puesto en marcha ningún tipo de medidas que vayan al fondo de la cuestión, por lo que no se ha promovido el diálogo político, ni consensos o proyectos compartidos. La prevención de la violencia, pues, ha sido un fracaso, al no hacerse prácticamente nada al respecto, excepto una propuesta de reconciliación y de investigación sobre la violencia de 2010, sin éxito. Ni el país tiene mecanismos internos para resolver este tipo de situación polarizante, ni hay instituciones externas que hayan podido ayudar. Al no ser un país musulmán, excepto el sur, tampoco ha sido objeto de intervención

de la OIC, de la que no es país miembro, pero sí observador.⁴⁶ Es de recalcar que Tailandia dispone, desde 2005, de una Comisión Nacional de Reconciliación (NRC), compuesta por 16 representantes de la sociedad civil de las zonas afectadas por los conflictos, 11 representantes de zonas no conflictivas, 7 miembros de la esfera política y 9 del sector público. No obstante, se ha centrado más bien en el conflicto del sur del país, que no es objeto de análisis en este estudio.

Respecto al **contencioso territorial de Tailandia con Camboya**, que tuvo un punto álgido en 2011, a primera vista pareciera que se trata de un absurdo, pues nos referimos a la disputa por la soberanía de un espacio de solo 4,6 km² (menos de una cienmilésima parte de la superficie conjunta), justo los que rodean al templo budista de Preah Vihear, del siglo XI, y declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, en la frontera entre los dos países. En 1962, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ya declaró que el templo pertenecía a Camboya, pero, a partir de 2008, la cuestión volvió a salir a la luz, y se tensionó especialmente cuando, en 2010, Tailandia rechazó los buenos oficios externos y tensó el músculo militar con pruebas de misiles y acusaciones de interferencia en los asuntos internos, que en 2011 culminaron en enfrentamientos militares, de baja intensidad. Para entender este contencioso es menester observar la influencia de los nacionalismos de ambos países y la consecuente politización interna del conflicto, en particular de los «camisas amarillas» tailandeses, y, por tanto, paralela a la coyuntura específica de Tailandia en aquellos años. El cambio de gobierno en Tailandia, en el mismo año 2011, favoreció el diálogo y se establecieron medidas de confianza, bastante efectivas, aunque se registró un ligero aumento de la tensión en 2014. Entre las medidas adoptadas, cabe citar varias reuniones de los primeros ministros de los dos países; la celebración de un concierto, en 2010, para conmemorar el 60 aniversario de las relaciones diplomáticas; la revocación de visados, el alto el fuego conjunto de 2011, la reinterpretación de la decisión de la CIJ,⁴⁷ varios acuerdos en seguridad y desarrollo, la reanudación de las conversaciones para explotar conjuntamente el gas y el petróleo del golfo de Tailandia, la visita de la presidenta tailandesa a Camboya, en 2011; el compromiso de volver a acudir a la Corte Internacional de Justicia, la retirada de tropas militares y su sustitución por policías, el desplie-

gue de observadores internacionales, la creación de un Grupo de Trabajo Conjunto (GTC), el desminado conjunto, el encuentro entre el primer ministro camboyano y la presidenta tailandesa, en 2012; el restablecimiento de las comunicaciones por carretera, la cooperación en materia de narcotráfico, seguridad marítima, comercio, turismo, enfermedades contagiosas y tala de árboles; el inicio de la demarcación fronteriza, en 2011 (aunque con retrasos), el acatamiento a la nueva resolución de la CIJ, de 2013 (también con retrasos)⁴⁸ y, ya más adelante, la reunión del ministro de Defensa camboyano con el líder de la nueva Junta Militar tailandesa, en 2014; el establecimiento de una comisión conjunta de investigación de incidentes producidos en 2014, y el acuerdo conjunto para mantener la paz y mejorar las condiciones de las comunidades fronterizas. Es de mencionar, en esta crisis, el rol de la Corte Internacional de Justicia, cierta actividad de Naciones Unidas, que ofreció sus buenos oficios, en 2010; el llamamiento del Consejo de Seguridad, en febrero de 2011, apelando a la ASEAN para que ayudara en el diálogo, ya que ambos países forman parte de la organización, y la mediación de Indonesia, en representación de ASEAN, con el envío de observadores en 2012. En la crisis, pues, se combinaron actuaciones internas y externas, confirmando que, en las disputas territoriales entre dos o más países, la intervención de terceras partes resulta más fácil que en las crisis netamente internas. También es un buen ejemplo de lo difícil que resulta aceptar espacios compartidos y de soberanía mutua, si esa pudiera ser la solución.⁴⁹

Resultados de la prevención en las crisis analizadas		
Positivo	Insuficiente	Negativo
Birmania/Myanmar (transición)	Indonesia (Aceh)	Birmania/Myanmar (rohinyá)
Tailandia-Camboya	Filipinas	Tailandia
		Indonesia (Papúa Occidental)
2 (28,6 %)	2 (28,6 %)	3 (42,8 %)

El balance global es de un equilibrio entre los casos negativos y los que se han podido resolver de forma más o menos satisfactoria o pendientes de una resolución más definitiva.

Las estructuras de la prevención en el Sureste Asiático

No existe ninguna organización que tenga competencias para abordar los conflictos internos de los países de la región, con carácter preventivo. A nivel interestatal, la región cuenta con un importante instrumento, la **Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN)**,⁵⁰ que es una organización regional de estados del Sureste Asiático creada en 1967 y que está compuesta por 10 países: Malasia, Indonesia, Brunéi, Vietnam, Camboya, Laos, Birmania/Myanmar, Singapur, Tailandia y Filipinas, por lo que agrupa a todos los países analizados. Papúa Nueva Guinea y Timor-Leste son estados observadores. Los principales objetivos de la ASEAN son acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y la estabilidad regionales, centrandose su actividad en ayudar a buscar soluciones a las disputas que puedan surgir entre sus países miembros, tarea en la que se ha implicado en varias ocasiones. Su sede está en Yakarta (Indonesia). En el terreno de la seguridad, presta atención a los problemas derivados de la existencia de terrorismo y violencia extremista en la región. Tiene una Comisión de Derechos Humanos.⁵¹ Desde 2004, dispone del ASEAN Security Community (ASC) Plan of Action, pero que no contempla una política de prevención sobre las crisis sociopolíticas. En el período analizado, su intervención ha sido muy limitada: se ha centrado en el conflicto de Tailandia con Camboya. Como es habitual en este tipo de organismos, no interviene en los conflictos internos, por lo que no puede tener un papel destacado en el tipo de crisis que analizamos. Es de mencionar, igualmente, la existencia del **ASEAN People's Forum (ACSC/APF)**,⁵² que es un foro anual y regular de los Estados miembros de la ASEAN, que se celebra como una reunión paralela a la Cumbre de Jefes de Estado de la ASEAN. La reunión está organizada por la sociedad civil en el país que está siendo acogido. Los participantes en este foro provienen de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones y movimientos populares. El ACSC/APF también cuenta con un foro, a través del cual los participantes pueden entender mejor el país anfitrión desde la perspectiva de la sociedad civil. En esta reunión, las organizaciones de la sociedad civil plantean temas amplios de diferentes sectores y preocupaciones, como los derechos huma-

nos, el desarrollo, el comercio, el medio ambiente, la juventud y la cultura, que afectan a muchos países de la región. El resultado de esta reunión es una declaración conjunta y una recomendación para los líderes de la ASEAN, para que la tengan en cuenta en la cumbre de la organización. En 2012, se creó el ASEAN Institute for Peace and Reconciliation (AIPR).

Aunque se trata de un organismo que no pertenece a la región, para el caso de Papúa Occidental he mencionado anteriormente la existencia del **Melanesian Spearhead Group (MSG)**, que está formado por cuatro países (Fiji, Papúa Nueva Guinea, Vanuatu y las Islas Salomón), además de una unidad para la descolonización de Nueva Caledonia. Tiene un programa de seguridad regional y ha intentado intermediar, sin éxito, en el conflicto de Papúa Occidental, ya que Indonesia es miembro asociado.

En el ámbito de la sociedad civil, cabe mencionar el **GPPAC Southeast Asia**,⁵³ cuyo objetivo es aumentar el compromiso de las organizaciones de la sociedad civil con los gobiernos locales y nacionales, ASEAN, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales y actores armados no estatales en la prevención de conflictos y la construcción de la paz. También persigue mejorar la creación de redes entre las organizaciones locales, las organizaciones nacionales y regionales de la sociedad civil, las organizaciones donantes, las entidades religiosas y otras entidades que trabajan en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y otros temas conexos, así como aumentar la conciencia pública sobre la prevención de conflictos y la consolidación de la paz en el Sureste Asiático.

Otra organización presente en la zona es el proyecto **Asia Peacebuilding Initiatives (APBI)**,⁵⁴ que busca ofrecer una plataforma informativa que proporcione análisis, informes de fondo y comentarios de especialistas sobre conflictos en curso en Asia, y se centra inicialmente en cuatro áreas: Birmania/Myanmar, el sur de Filipinas, el sur de Tailandia y Bangladesh. Su política editorial es ofrecer análisis y escritos basados en la perspectiva sobre el terreno, de forma práctica, pero situados en un contexto más amplio de la dinámica de la política internacional regional y global. El grupo editorial es una empresa interdisciplinaria, compuesta por académicos de varias universidades, expertos regionales y generalistas de política internacio-

nal, con el fin de garantizar que los informes de antecedentes y análisis de temas particulares sean informativos, pertinentes y accesibles a un público más amplio, incluidos políticos y periodistas.

También en el ámbito académico, podemos citar el **New Mandala**,⁵⁵ de la Australian National University's (ANU) Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, que desde 2006 ofrece análisis diarios sobre la región, y el **Lowy Institute (Australia)**, que tiene el **East Asia Program**,⁵⁶ que realiza investigaciones sobre la política y las políticas exteriores de los países de Asia Oriental, y se centra en cómo la política interna de estos países moldea el comportamiento externo. Los investigadores ponen su atención especialmente en China, Indonesia y Myanmar.

Actores de la prevención en el Sureste Asiático

Iglesias (Indonesia-Papúa Occidental; Filipinas: Iglesia católica, Foro de Coordinación Bangsamoro, creado por la Organización de la Conferencia Islámica en 2010, para el diálogo entre el MNLF y el MILF. Tuvo un papel activo en 2015, logrando reunir a los líderes de los dos grupos).

Gobiernos (Birmania/Myanmar: National Reconciliation and Peace Center [NRPC], antes denominado Myanmar Peace Center; Union Peacemaking Central Committee [UPCC], Union Peacemaking Working Committee [UPWC], Union Peace Dialogue Joint Committee [UPDJC], EBO Myanmar; Filipinas: Oficina Presidencial para el proceso de Paz [OPAPP]).

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Tailandia-Camboya).

Relator Especial de la ONU (Birmania/Myanmar).

Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (Birmania/Myanmar; Indonesia-Papúa Occidental).

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Indonesia-Papúa Occidental).

United Nations Permanent Forum for Indigenous (Indonesia-Papúa Occidental).

PNUD (Indonesia-Aceh).

Corte Internacional de Justicia (Tailandia-Camboya).

Melanesian Spearhead Group (MSG) (Indonesia-Papúa Occidental).

ASEAN (Tailandia-Camboya).

Organización para la Cooperación Islámica (OIC) (Filipinas).

UE (Birmania/Myanmar: apoyo al proceso de paz, <<https://ec.europa.eu/>

- europeaid/sites/devco/files/aap-financing-myanmar-annex3-20151209_en.pdf>; oficina de enlace con Birmania/Myanmar: <<http://www.euro-burma.eu>>; Filipinas: observadora del alto el fuego con el MILF).
- Estados Unidos (Birmania/Myanmar).
- Indonesia (Tailandia-Camboya; Filipinas: observadora del alto el fuego con el MILF).
- Qatar (apoyo al proceso de paz con el MILF, en Filipinas).
- Malasia (mediadora en el proceso de paz con el MILF, en Filipinas).
- Grupo Internacional de Apoyo al Proceso de Negociación con el MILF, de Filipinas (Centro para el Diálogo Humanitario, The Asia Foundation, Muhammadiyah, Conciliation Resources, Comunidad de Sant'Egidio, Japón, Reino Unido y Turquía).
- Observadores del Alto el Fuego, con el MILF (IMT), en Filipinas: Malasia, Brunéi, Japón, Indonesia, Noruega y la UE.
- Minority Rights Groups International (Indonesia-Papúa Occidental).
- Conciliation Resources (Filipinas: miembro del Grupo Internacional de Contacto en las negociaciones con el MILF).
- Lowy Institute (Australia) (Birmania/Myanmar; Indonesia).
- International Crisis Group (Birmania/Myanmar: 2 informes en 2010, 3 en 2011, 3 en 2012, 2 en 2013, 4 en 2014 y 3 en 2015; Tailandia: 2 informes en 2010, 2 en 2011, 1 en 2013, 1 en 2014 y 1 en 2015; Tailandia-Camboya: informe de diciembre 2011; Indonesia-Aceh: 1 informe en 2010, 1 en 2011 1 en 2012 y 1 en 2013; Filipinas: 1 informe en 2010, 4 en 2011, 1 en 2012 y 1 en 2013) (6 sobre Mindanao).
- Human Rights Watch (Birmania/Myanmar: informes de abril 2010, julio 2011; marzo, junio, julio 2012; abril, mayo y junio 2013; junio 2015; Tailandia: informes de febrero y septiembre 2010, mayo 2011, septiembre 2012, septiembre y diciembre 2014, enero y junio 2015; Indonesia-Aceh: informe de noviembre 2010; Filipinas: 7 informes —ninguno sobre el MILF—).
- Amnistía Internacional (Birmania/Myanmar: 13 informes en 2010, 6 en 2011, 8 en 2012, 5 en 2013, 12 en 2014 y 25 en 2015; Tailandia: 3 informes en 2010, 3 en 2011, 2 en 2012, 4 en 2013, 12 en 2014 y 19 en 2015; Indonesia: 18 informes en 2010, 25 en 2011, 34 en 2012, 32 en 2013, 19 en 2014 y 30 en 2015; Filipinas: 4 informes en 2010, 10 en 2011, 8 en 2012, 3 en 2013, 8 en 2014 y 0 en 2015).

Asia Central

Esta subregión está formada por cinco países: Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, tres de ellos con crisis socio-políticas en el período analizado (**Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán**), lo que afecta al 60 % de los países de la zona. Los cinco países mencionados forman parte de la gran cantidad de repúblicas que se independizaron a principios de los años noventa al desintegrarse la URSS, son cercanas al convulso Afganistán, y no están exentas de disputas fronterizas y étnicas. Fue un período traumático y caótico, que ocasionó varias guerras (Chechenia, Armenia-Azerbaiyán, Georgia-Abjasia-Osetia del Sur) y una gran cantidad de conflictos, algunos de ellos todavía muy vivos, que dejaron una huella difícil de borrar y que tienen que ver con el paso del socialismo al capitalismo salvaje, sin apenas período de transición,⁵⁷ y el enfrentamiento de poblaciones que durante muchos años convivieron bajo un mismo paraguas. En toda la región se dan situaciones propias de la mala o pésima calidad democrática, la falta de libertades, intolerancia religiosa (con el islam), divisiones étnicas y corrupción.

El único país que ha tenido una importante cantidad de personas desplazadas durante el período es Kirguistán, como se comenta más adelante.

Kazajstán es un inmenso país, de 2,7 millones de km², que en su momento fue el mayor centro de pruebas nucleares de la URSS, algo nada banal.⁵⁸ El islam es la religión dominante. Tras su independencia de la URSS en 1991, el país siguió gobernado de forma autoritaria y personalista por N. Nazarbayev, en un régimen de mala calidad democrática y corrupción. Es muy rico en recursos energéticos y minerales. El régimen se ha basado en el progreso económico para justificar cierto inmovilismo en el desarrollo de libertades fundamentales. En 2011 se produjeron serias movilizaciones sociales, especialmente de obreros del sector petrolero, que causaron víctimas mortales y el estado de emergencia. El país sufrió un importante recorte de libertades, especialmente la libertad de prensa y de culto, y se produjeron importantes violaciones de los derechos humanos y una represión sobre los grupos opositores. Hay presencia, además, de grupos ar-

mados islamistas, que realizaron atentados, además de existir grupos criminales. En 2011 se llevaron a cabo elecciones, con serias irregularidades. En el país viven 121 etnias diferentes, lo que constituye un reto permanente para la convivencia pacífica, y es debido en parte a las deportaciones masivas de varios grupos étnicos enviados a este país durante el gobierno de Stalin. Existe una Asamblea de los Pueblos de Kazajstán,⁵⁹ con un centro de mediación. Es de mencionar que, a finales de 2015, firmó un acuerdo de partenariado (EPCA) con la UE. Tanto el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con críticas a la falta de investigación sobre la represión de 2011, como el relator especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, han hecho observaciones sobre la situación de derechos humanos en el país. Ya que pertenece a la OSCE,⁶⁰ esta organización envió observadores a las elecciones de 2011, 2012 y 2015, con críticas a su desarrollo.

También independiente desde 1991, **Kirguistán** ha sufrido una constante inestabilidad política, con gobiernos autoritarios y presidencialistas, y con tensiones étnicas entre el norte y el sur del país, especialmente con la población uzbeka. El idioma nacional, kirguís, está estrechamente relacionado con las otras lenguas turcas, con las que comparte fuertes lazos culturales e históricos. En 2010 se produjo una revuelta popular que logró derrocar al régimen existente, pero que causó un importante número de víctimas mortales y pogromos. Poco después se realizó un referéndum sobre la nueva Constitución, se celebraron elecciones parlamentarias, se formó un gobierno de coalición y se creó una Comisión de Investigación internacional e independiente,⁶¹ a la que no se le hizo caso. Se estableció una «Troika» internacional, formada por la UE, la OSCE y el enviado especial de Naciones Unidas en Kirguistán, que se convirtió en una plataforma de diálogo, incluido el espinoso tema del agua, y ayudó a estabilizar parcialmente la situación hasta 2012. La crisis de esos años queda bien reflejada en las estadísticas del ACNUR sobre personas desplazadas (80.000 en 2010, 163.900 en 2011 y 168.000 en 2012). Existen grupos armados islamistas en la zona del valle de Fergana, una región que ha originado disputas fronterizas, y desde 2015, pre-

sencia de miembros del Estado Islámico. En 2011 se realizaron elecciones presidenciales, que fueron criticadas por la OSCE, que tiene una oficina en el país desde 2010.⁶² En 2013, se produjeron disturbios a causa de la explotación de una compañía minera canadiense, Centerra Gold, de una importante explotación de oro que genera una parte considerable de los ingresos del Estado. Existe, pues, una combinación de factores: impunidad, corrupción, debilidad institucional, falta de pluralismo político, falta de atención sobre las necesidades básicas, polarización política, enfrentamientos étnicos, marginación de los uzbekos, división regional, tensión con Uzbekistán y Tayikistán, problemas con las delimitaciones territoriales, creación de milicias locales, vulneración de derechos fundamentales, presencia de grupos armados islamistas y radicalización del islam. En años sucesivos se denunciaron serias violaciones de derechos humanos, con muchos casos de tortura, especialmente sobre la población uzbeka, y una disminución de los derechos de las mujeres. Las medidas preventivas adoptadas (referéndum sobre la nueva Constitución, elecciones parlamentarias, gobierno de coalición, juicio contra el expresidente, comisión de Investigación y la reunión con el presidente de Tayikistán, en 2014) frenaron la explosión de 2010, pero no han sido suficientes para ir al fondo del elevado número de factores conflictivos que acumula el país. Kirguistán está entre los países beneficiarios del Fondo de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas.⁶³

Independiente desde 1991, y después de cuatro años de guerra interna, entre 1992 y 1997, **Tayikistán** no ha conseguido estabilizarse, hasta el punto de que muchos analistas lo consideran un Estado casi fallido o sumamente frágil, y es un ejemplo de fracaso de un posconflicto armado, y algunas áreas controladas durante el conflicto por la oposición tayika no han aceptado nunca la autoridad del gobierno central. Es un país montañoso y el más pequeño de la región, que, antes de ser soviético, perteneció a otros imperios. Se ha visto envuelto en una multiplicidad de problemas, que van más allá de los típicos de un posconflicto armado. Continuaron existiendo tensiones entre varias regiones (especialmente en la Provincia Autónoma de Gorno Bakashan-GBAO), actores armados no desmovilizados, autoritarismo del gobierno, presidencialismo (el presidente Rahmon

lo es desde 1992, y ganó las elecciones de 2013, calificadas de fraudulentas, por lo que estará en el poder hasta 2020). Además, en el colmo de la autocracia, logró que en 2015 se le concedieran competencias, incluso después de retirarse. También existe corrupción, pobreza, narcotráfico, tensiones con países vecinos y presencia de grupos armados islamistas, con combates que provocaron numerosas víctimas mortales y operaciones contrainsurgentes; se produjeron cierre de mezquitas y persecución de la población musulmana, que tiene mucha presencia en el centro y este, y que es mayoritaria en el país, represión que incluyó el asesinato de un importante líder y, en 2015, la ilegalización del partido opositor musulmán. Se practica la tortura⁶⁴ y existen severas restricciones a varias libertades fundamentales, incluidas las de expresión y asociación. No hay que olvidar que también es país fronterizo con Afganistán, con la consecuente inseguridad fronteriza, y que hay ciudadanos tayikos en las filas de Estado Islámico. Rusia tiene una inmensa base militar en el país y acoge a un gran número de inmigrantes tayikos, que durante muchos años fueron tratados con un gran desprecio y violencia. Estados Unidos le ha prestado mucha atención por su cercanía a Afganistán y para combatir el tráfico de drogas, pero sin atender la pésima situación de los derechos humanos en el país. No han existido medidas correctoras preventivas, por lo que el fracaso de sus crisis ha sido total. La OSCE, a pesar de mantener a 217 personas en el terreno, tampoco ha sido capaz de influir en la situación.

Resultados de la prevención en las crisis analizadas		
Positivo	Insuficiente	Negativo
	Kazajstán Kirguistán	Tayikistán
0	2 (66,6 %)	1 (33,3 %)

El resultado global no es nada positivo, y las instituciones preventivas no han sido eficaces; existe, además, una gran preocupación por el futuro inmediato de Tayikistán.

Las estructuras de la prevención en Asia Central

Los tres países forman parte de la **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)**, que tiene oficinas en cada uno de ellos.⁶⁵ Las actividades generales de la OSCE se comentan en el apartado referido a Europa. Estuvo muy activa en el caso del Kirguistán.

En el ámbito de Naciones Unidas, además del nombramiento de un enviado especial para Kirguistán, existe el **Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central (UNRCCA)**,⁶⁶ que tiene por objetivo ayudar y apoyar a los gobiernos de Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, en la mejora de sus capacidades de prevención de conflictos mediante un diálogo, con el fin de responder a las amenazas existentes y los desafíos emergentes en la región de Asia Central. Fue creado en mayo de 2007 y se ha centrado en el terrorismo y el extremismo, el narcotráfico, la delincuencia organizada y la degradación general, pero sin abarcar el grueso de los temas de fondo de los países. Ha realizado muchos seminarios, pero probablemente se ha centrado demasiado en el contraterrorismo, debido a la cercanía de Afganistán, que es un tema prioritario para el Centro. UNRCCA pudo interponer sus buenos oficios y proporcionar apoyo en respuesta a la crisis desencadenada en Kirguistán, tras el derrocamiento del expresidente en 2010 y el estallido de la violencia interétnica. Junto a otras organizaciones, también facilitó asistencia para la reconstrucción, la recuperación y la celebración de elecciones en el país, al mismo tiempo que promovió el diálogo entre los dirigentes políticos y los representantes de la sociedad civil, y ayudó a sentar las bases para la reconciliación. En los otros dos países analizados, su papel ha sido menor.

Desde 2008, el **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos** tiene una oficina para la región (**ROCA**),⁶⁷ en la que están los tres países analizados, aunque con pobres resultados. También es de mencionar que los organismos de derechos humanos de la ONU han estado presentes en la región con relatores y emitiendo avisos específicos. Por otro lado, y en 2013, el PNUD lanzó un interesante programa para Kirguistán,⁶⁸ titulado «Strengthening capacities for conflict prevention and cross-border».

Aunque no se refiere al tipo de conflictos que aquí se analizan, es de mencionar la existencia de la **Organización de Cooperación de Shanghái (OCS)**,⁶⁹ una organización intergubernamental fundada en 1996, que agrupa a China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, así como India y Pakistán, que ingresaron en la organización en enero de 2016. Está enfocada hacia la seguridad regional, y señala como principales amenazas el terrorismo, el separatismo y el extremismo. También desarrolla actividades en el campo económico y cultural. La OCS se estableció sobre la base de acuerdos para el fomento de la confianza en el campo militar, y sobre la reducción mutua de las fuerzas armadas en las zonas fronterizas. También en el ámbito de la defensa, hay que mencionar que los tres países analizados son miembros de la **Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)**,⁷⁰ una organización de cooperación militar y asistencia mutua, fundada en 2002, promovida por Rusia, y formada actualmente por Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán.

La **Unión Europea** es también un actor presente en Asia Central. Desde 2007 tiene una «Estrategia para un Nuevo Partenariado» con los países de la región,⁷¹ que incluye la promoción del diálogo, los derechos humanos, las relaciones intercomunitarias y la buena gobernabilidad. En parte, como en el caso del UNRCCA, la preocupación por la situación de Afganistán está en la base de este partenariado, así como el control de las fronteras, para lo que tiene un programa específico: Border Management Programme in Central Asia (BOMCA).⁷²

Actores de la prevención en Asia Central

Enviado especial del secretario general de la ONU (Kirguistán, en 2010).
 Alto Comisionado de Derechos Humanos (Kazajistán: críticas a la falta de investigación sobre la represión de 2011; Kirguistán: denuncia de corrupción y discriminación, en 2012).
 Relator especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (Kazajistán: informe crítico de enero 2015).
 Relator de la ONU sobre la Tortura (Kirguistán: informe 2011; Tayikistán: advertencia en 2014).
 UNESCO (Kazajistán: programa de gobernanza).

- PNUD (Kirguistán: en 2013 abrió el programa «Strengthening capacities for conflict prevention and cross-border»; Tayikistán).
- Comisión de Investigación del Kirguistán (KIC) (Kirguistán: comisión internacional e independiente, que investigó las matanzas de 2010, pero que no tuvo resultados).
- OSCE (Kazajstán: envió de observadores electorales; Kirguistán; Tayikistán: mandó observadores electorales, con informe negativo en las elecciones de 2013 y 2015).
- Unión Europea (Kirguistán: <http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/delegations/kyrgyzstan/eu_kyrgyzstan/political_relations/index_en.htm>; Tayikistán: en 2012 pidió una investigación independiente sobre el asesinato de un líder opositor).
- Organización de Cooperación de Shanghái (SCO) (Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán).
- International Crisis Group (Kazajstán: informes de enero 2010, septiembre 2013 y mayo 2015; Kirguistán: informes de enero, abril y agosto 2010, marzo 2010, septiembre 2014 y septiembre 2015; Tayikistán: informes de enero 2010, mayo 2011 y septiembre 2014).
- Human Rights Group (Kazajstán: informes de julio 2010, setiembre 2012 y julio 2015; Kirguistán: informes de agosto 2010, junio 2011, enero 2014 y octubre 2015; Tayikistán: informe de junio 2014).
- Amnistía Internacional (Kazajstán: 4 informes en 2010, 1 en 2011, 2 en 2012, 1 en 2013, 6 en 2014 y 2 en 2015; Kirguistán: 9 informes en 2010, 2 en 2012, 3 en 2013, 3 en 2014 y 3 en 2015; Tayikistán: 2 informes en 2010, 6 en 2011, 8 en 2012, 7 en 2013, 3 en 2014 y 1 en 2015).

Europa

Número de **países** de la región:¹ **50**

Número de **países con crisis sociopolíticas** en el período 2010-2015: **8**

Número de **crisis**: **8**

Porcentaje de afectación de países respecto a crisis sociopolíticas: **16 %** de los países.

Número de países con conflicto armado en el período 2010-2015: **5**

Porcentaje de afectación de países con conflicto armado: **10 %**

Países con conflicto armado o crisis sociopolíticas en el período 2010-2015: **9 (18 % del total)**.

Resultados de la prevención: Positivo: **12,5 %**
 Insuficiente: **50,0 %**
 Negativo: **37,5 %**

Resultados de la prevención en las crisis analizadas		
Positivo	Insuficiente	Negativo
Kosovo	Bosnia y Herzegovina Georgia (Abjasia) Georgia (Osetia del Sur) Ucrania	Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) Belarús Rusia (repúblicas del Cáucaso Norte)
1 (12,5 %)	4 (50 %)	3 (37,5 %)

La naturaleza de las crisis

Europa es un continente también tremendamente diverso, en todas sus facetas, empezando por la histórica, que tiene mucho peso en la explicación de los conflictos armados que ha sufrido en las décadas más recientes, así como las crisis sociopolíticas que arrastra. A diferencia de otros continentes, no es muy clara la división en subregiones, pero a efectos de nuestro estudio, y dado que me referiré exclusivamente a ocho crisis, tiene un enorme peso la concentración de ellas en la zona caucásica, donde todos los países que la forman (Armenia, Azerbaiyán, Georgia y su parte de la Federación Rusa) están en la lista para analizar. Respecto a la Federación Rusa, han tenido crisis las cinco repúblicas autónomas que bordean Georgia, a saber, Chechenia, Osetia del Norte, Ingushetia, Kabardino-Balkaria y Karachaevo-Cherkesia. Por tanto, analizaré estos cinco casos, que tienen trazos en común, junto al conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el territorio de Nagorno-Karabaj, y los dos conflictos de Georgia: con Abjasia y con Osetia del Sur. Además de estos, comentaré los conflictos de Belarús y Ucrania, en Europa Oriental, y Bosnia y Herzegovina y Kosovo, en los Balcanes, una región que conoce bien los estragos de la guerra. Casi todos los casos tienen en común que, en un momento u otro, han sido conflictos armados, lo que les concede ya una particularidad notable, en el sentido de que sus pueblos han sufrido algo más que una crisis sociopolítica. La existencia de un pasado reciente de guerras es, ya, un primer síntoma de que muchas cosas no funcionaron en el campo de la prevención de la violencia, aunque solo haya afectado a una parte pequeña del número de países que conforman Europa. Dado que en Europa Oriental y los Balcanes solo analizo cuatro países, el balance final de Europa lo haré agrupando a todos los países analizados, sin distinguir subregiones.

La observación de los motivos de crisis acumulados en estas zonas, la de Europa Oriental, los Balcanes y el Cáucaso, nos muestra un inmenso abanico de aspectos por considerar, que por sí solo indica el enorme desafío con que han de afrontar las comunidades afectadas y los organismos que intentan hacer alguna contribución para frenar los riesgos de escalada. En Europa Occidental y los Balcanes, señalaría el autoritarismo, presidencialismo, violaciones de derechos

humanos básicos, manipulación electoral, represión sobre los movimientos opositores, falta de plena soberanía, identidades contrapuestas, ausencia de reconciliación, etnicidad institucionalizada, retrasos electorales, creación de órganos de decisión paralelos, censos estigmatizadores, etnopolítica, crisis propias de los posconflictos armados, corrupción, burocratización, economía sumergida, bloqueo institucional, desacuerdos sobre la justicia transicional, tensiones inter/intrapartidistas, desafecto de la población hacia sus líderes políticos, discriminación de las minorías, no esclarecimiento sobre masacres, dependencia de organismos internacionales, alto número de persona aún desaparecidas, retorno de yihadistas, criminalidad, diferencias sobre la integración a la UE, desplazamientos masivos, disputas territoriales, anexión de territorios, falta de acuerdo para la celebración de elecciones en zonas de conflicto, falta de reformas democráticas, etc. En el Cáucaso, destacaría las disputas por territorios situados en otro país, autoproclamación de independencia de algunos territorios, terrorismo, deslocalización de actividades terroristas, políticas de «hechos consumados», «efecto cascada» de conflictos armados previos, etnonacionalismo, radicalización de sectores islamistas, corrupción, vulneración de los derechos humanos básicos, inseguridad humana, desempleo, insuficiente representación política de mayorías étnicas, el efecto de las represalias del pasado en la cultura profunda de algunos pueblos, autoritarismo, deseos de desagregación de algunos territorios, ingobernabilidad, denegación del acceso de los observadores internaciones a algunas zonas conflictivas, etc.

La observación de los movimientos de personas refugiadas y desplazadas en algunos de estos países nos muestra con claridad la enorme cantidad de personas que continúan desplazadas en Azerbaiyán por el conflicto de Nagorno-Karabaj, que todavía no está en vías de resolución, la positiva disminución de personas refugiadas tras el estallido de la guerra de Bosnia, la igualmente disminución de las personas afectadas por las guerras en las repúblicas caucásicas de la Federación Rusa y, lo que es más significativo y dramático, la enorme cantidad de personas que se han visto afectadas por el estallido del conflicto armado en Ucrania, en 2014. Las cifras hablan por sí solas.

Personas refugiadas y desplazadas (IDP) en la región, 2010-2015
(en miles de personas)

País	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP
Azerbaiyán	16,7	592,8	16,1	599,1	15,5	600,3	10,8	609,0	10,5	622,8	9,7	618,2
Bosnia	63,0	113,3	58,5	113,0	51,8	103,4	26,7	84,5	21,8	84,5	18,7	98,3
Federación Rusa	112,9	75,3	109,7	28,4	110,5	-	74,3	-	70,5	-	67,0	-
Georgia	10,6	359,7	10,1	273,9	9,2	279,7	6,7	257,6	6,6	262,7	6,4	268,4
Kosovo (IDMC)		18,3		18,0		17,7		17,3		17,1		16,9
Serbia (con Kosovo)	183,2	228,4	161,6	228,2	157,9	227,8	48,7	227,4	45,7	223,1	38,6	200,0
Ucrania	25,1	-	25,3	-	25,2	-	5,1	-	237,6	823,0	321,3	1.600,0

FUENTE: Anuarios del ACNUR. En el caso de Kosovo, se ha incluido la estimación específica del Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), ya que ACNUR no desglosa los datos de Serbia.

En este panorama tan complejo, las medidas que se han adoptado, como se verá, tienen sus limitaciones, que son grandes. Por un lado, los países o regiones cercanos al «espacio ruso» no tienen otra alternativa que seguir y mejorar los mecanismos ya existentes de negociación, procurando que sean más inclusivos y perdiendo el temor a considerar nuevas fórmulas de arquitectura política intermedia, quizá compartida. Las crisis de la Federación Rusa de momento no admiten intromisiones externas. Respecto a los países como Bosnia o Kosovo, tan dependientes de estructuras regionales o internacionales, externas, conviene no olvidar que estas tienen fecha de caducidad. Ningún país puede estar permanentemente tutelado y con la soberanía recortada. Lo que tiene sentido a corto plazo, como mecanismo de emergencia tras un acuerdo de paz, por imperfecto que sea, no puede institucionalizarse *ad eternum*, puesto que es la manera de mantener un statu quo que no resuelve los problemas de fondo. Creo, honestamente, en el caso de que sea posible, que Europa debería replantear a fondo su estrategia respecto a los conflictos y las crisis que se producen en su propio espacio, abriendo un diálogo al más alto nivel, con la activa participación de la Federación Rusa, para ver si hay posibilidades de reconsensuar las reglas de juego de

la diplomacia de paz y distensión en el Viejo Continente. Evidentemente, ni el terrorismo global ni el actual proceso de rearme y militarización (ya no es una tentación, sino una realidad) ayudarán a ese nuevo replanteamiento de la seguridad, que necesariamente ha de ser compartida, y que sería el paraguas bajo el cual se podrían llevar a cabo políticas de prevención, gestión y resolución de los conflictos que aquí señalo.

Las estructuras institucionales para la prevención de las crisis

La **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)**² es la organización pionera en el mundo en lo relativo a la prevención de conflictos. Fundada en 1975, con el nombre de Conferencia para la Seguridad y la Cooperación de Europa (CSCE), tuvo un papel muy importante para distensionar las relaciones europeas durante los años de la guerra fría.³ Cambió el nombre, por el actual, en diciembre de 1994.⁴ Tiene un ámbito de competencias muy extenso, que abarca cuestiones clave relacionadas con este estudio, como la gestión fronteriza, ciberseguridad, democratización, gobernabilidad, elecciones,⁵ desarme y control de armas, igualdad de género, derechos humanos, libertad de prensa, migraciones, derechos de las minorías, reforma del sector de la seguridad, etc., con un claro enfoque en la prevención de conflictos, ya que es su seña de identidad más importante. La OSCE trabaja para evitar que surjan conflictos y para facilitar acuerdos políticos duraderos e integrales en los conflictos existentes. También promueve la consolidación de la paz y la rehabilitación después de los conflictos. Para ello, trabaja con todos los actores pertinentes, incluidas las organizaciones internacionales y regionales, como las Naciones Unidas. La OSCE podría ser un buen instrumento para la alerta temprana, la prevención, la resolución de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación después de los conflictos, también llamado «ciclo del conflicto», pero no está siendo suficientemente aprovechada. Su potencial es mucho mayor al de su actividad real. Son los estados que la conforman los que ponen los límites a su trabajo en el terreno, debido al principio de «no injerencia en los asuntos internos». Aunque las decisiones se to-

man por consenso, está previsto que pueda realizar algunas actuaciones, pero no cualquiera, sin el aval de un Estado implicado si la situación afecta seriamente a la seguridad de la región. Lo que se pretende, no obstante, es que este Estado se implique también en la búsqueda de una solución pacífica. En todo caso, un principio básico de la OSCE es el de no ser coercitiva. Esa es su gran diferencia con la OTAN, por ejemplo. Su misión es lograr el arreglo pacífico de las disputas, sin forzar nada, puesto que no tiene ningún brazo armado. La OSCE está formada por 57 países, casi todos europeos (incluida la Santa Sede), además de cinco países de Asia Central (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán), Mongolia (entró en 2012, aunque mantenía relaciones de cooperación desde 2004), Canadá y Estados Unidos. Mantiene una estrecha cooperación con otros 11 países. Su presupuesto para 2016 era de 141 millones de euros,⁶ solo un 0,0006 % del gasto militar de los países europeos de la OTAN. Al finalizar 2015 tenía 2.447 trabajadores, un 46 % de los cuales eran mujeres. Sus estructuras ejecutivas son la Secretaría General, el Secretariado (con sede en Viena), la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (Varsovia),⁷ la Representación sobre la Libertad de los Medios de Comunicación (Viena)⁸ y el Alto Comisionado para las Minorías Naciones (La Haya).⁹ Una de las carencias de la OSCE es su limitación para interactuar con la sociedad civil y promover sus capacidades en la llamada «diplomacia de segunda vía».¹⁰ Otra crítica que suele hacerse a la organización es la de no ser capaz de resolver conflictos enquistados desde hace muchos años, los seguramente mal llamados conflictos «intratables» (ningún conflicto está condenado a la perpetuidad), como los de Moldova (Transnistria), Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) o el de Nagorno-Karabaj, por ejemplo, pero la responsabilidad primera de esa situación no es de la propia OSCE, sino de los países implicados directamente en el conflicto, cuando muestran muy poca flexibilidad.¹¹ Una de las cuestiones que están en debate, no obstante, es si la presidencia de turno y la Secretaría General están siempre con la voluntad y la capacidad de actuar adecuadamente y con celeridad, una vez se han disparado las alarmas. En todo caso, la Presidencia tiene la potestad de enviar representantes especiales o misiones de investigación, y según la Decisión

del Consejo Ministerial 3/11, de 7 de diciembre de 2011, se «encomienda al secretario general que, en consulta con la Presidencia: a) comunique una alerta temprana a los estados participantes, y señale a la atención del Consejo Permanente toda situación emergente de tensión o de conflicto en la zona de la OSCE, como complemento de las funciones de alerta temprana ya incluidas en los mandatos vigentes de todas las estructuras ejecutivas pertinentes de la OSCE; b) sugiera al Consejo Permanente, tras celebrar consultas con el Estado o los estados participantes afectados, posibles alternativas en cuanto a una o varias respuestas oportunas y efectivas ante conflictos o tensiones crecientes en la zona de la OSCE».¹²

Las principales herramientas de la organización para abordar este ciclo incluyen su red de operaciones en el terreno y el **Centro de Prevención de Conflictos (CPC)**,¹³ que simboliza uno de los pilares básicos de la organización, perfectamente definido en 1992, al tener que abordar y eliminar las raíces que provocan los conflictos. Ello explica que tenga una estructura multidimensional, pues las raíces son diversas. En este sentido, la transformación de la CSCE a la OSCE significó, también, sobrepasar la centralidad en temas de carácter militar y de medidas de confianza a un espectro mucho más amplio, que incluía desafíos nuevos, como el ciberterrorismo o las cuestiones ambientales.

El CPC, con sede en Viena y creado en 1990, actúa, por ejemplo, como coordinador de alerta temprana de la OSCE, facilita el diálogo, apoya la mediación y otros esfuerzos de prevención y resolución de conflictos.¹⁴ Las actividades de las operaciones sobre el terreno de la OSCE en la esfera de la prevención y resolución de conflictos incluyen: 1) capacitación de los actores locales para reducir los potenciales causantes y las fuentes de conflicto; 2) facilitar los intercambios entre actores políticos y cívicos para abordar los riesgos de conflicto lo antes posible; 3) ayudar con la facilitación del diálogo, la mediación y las actividades de fomento de la confianza entre las sociedades y comunidades afectadas por el conflicto; 4) seguimiento de la situación de seguridad en los estados participantes de la OSCE; 5) ayudar con medidas de fomento de la confianza; y 6) apoyo a los planes nacionales de respuesta a las crisis. El CPC desarrolla medidas de confianza, dispone de un sistema de alerta temprana y de

reacción inmediata a las crisis, mecanismos de arreglo de las disputas y servicios para la mediación y el diálogo. En diciembre de 2011, la OSCE aprobó un documento para abordar todo el ciclo de un conflicto y desarrollar su capacidad preventiva.¹⁵ Con un presupuesto de solo 3,7 millones de euros en 2015, tiene un equipo de unas 60 personas, y dispone de una Sala de Situación/Comunicaciones de la OSCE, que hace un seguimiento continuo, las veinticuatro horas del día, de los acontecimientos que afectan a la seguridad y la estabilidad en el área de la OSCE, actuando como vínculo esencial en la cadena de seguridad entre la Secretaría y las operaciones sobre el terreno. En 2015, elaboró 514 boletines informativos diarios, 2.014 actualizaciones de informes, 22.458 mensajes y 197 informes sobre las operaciones en el terreno.

A principios de 2017, la OSCE tenía activas 15 misiones y centros (7 misiones y 8 centros), de las que 3, las de Montenegro, Skopje (Macedonia) y Ashgabat (Turkmenistán), estaban dirigidas por mujeres (el 20 %).

Misiones y centros de la OSCE en el terreno, en 2016

Región	Países
Sureste de Europa	Albania, Bosnia, Kosovo, Montenegro, Serbia, Macedonia
Europa del Este	Moldova, Ucrania
Sur del Cáucaso	Armenia, Conferencia de Minsk (negociaciones entre Armenia y Azerbaiyán)
Asia Central	Kazajstán, Kirguistán, Turkmenistán, Tayikistán y Uzbekistán

En negrita, las misiones.

La OSCE dispone de un **Tribunal de Conciliación y Arbitraje**,¹⁶ con sede en Ginebra, y que tiene el mandato de resolver, mediante conciliación o arbitraje, las controversias entre estados que se le sometan. Trata sobre cuestiones territoriales, delimitación marítima y temas económicos y medioambientales. No interviene, sin embargo, en las crisis internas. El **Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales**,¹⁷ con un equipo de 30 personas, fortalece las capacidades de alerta temprana y prevención de conflictos de la organización, involucrándose lo antes posible en los estados participantes, donde las tensiones interétnicas podrían conducir a conflictos. El Alto Co-

misionado, que se creó en 1992, también trabaja en actividades de prevención a largo plazo de los conflictos, incluso mediante la protección y promoción de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Tiene la sede en La Haya (Países Bajos) y tiene una amplia autonomía en su actividad, no requiere de la autorización de los estados para poder actuar, lo cual es muy importante. Recalco que el cargo es «sobre» las minorías, no «para» las minorías, por lo que no puede sustituir a los cargos gubernamentales que existan para tal efecto. No trata, pues, sobre casos individuales, y su trabajo es confidencial. Su mandato tampoco permite tratar actos de terrorismo. En 2012, publicó una guía sobre la integración de las sociedades con diversidad, que sirve de referencia para sus actuaciones.¹⁸ El Alto Comisionado ha publicado una ingente cantidad de documentos y comunicados, de suma utilidad, y con ejemplos de actuaciones concretas, pero lamentablemente poco conocidos.¹⁹

Finalmente, debo señalar que, en 2014, se creó el **OSCE Friends of Mediation Group**, codirigido por Finlandia y Turquía. Al respecto, me limito a repetir el comentario anterior referido al Grupo de Amigos de la Mediación de la ONU, nada halagador ni complaciente, especialmente cuando en el mismo año, Finlandia y España crearon y codirigen el **UE Group of Friends of Mediation**. Demasiada superposición y, posiblemente, demasiadas relaciones públicas de algunas organizaciones no gubernamentales y gobiernos.²⁰

Con relación a la **Unión Europea (UE)**, que cuenta con 28 países miembros, todo el trabajo relacionado con la prevención está en manos de su **Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS)**,²¹ dirigido por un **Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**.²² Al finalizar 2015, empleaba a 3.514 personas, 1.553 de las cuales en Bruselas. De las 21 áreas temáticas del EEAS, destacaría las tres siguientes, en relación con nuestro objetivo: seguridad; prevención de conflictos, consolidación de la paz y mediación; y derechos humanos y democracia. La segunda, evidentemente, es la central. Con relación a la primera, se canaliza a través de la Política Común Exterior y de Seguridad (CFSP).²³ La UE la entiende como un componente para el desarrollo de las capacidades civiles y militares de cara a la prevención de conflictos y la gestión de crisis, un aspecto controvertido, como he señalado en la introduc-

ción de este estudio, puesto que el componente militar no puede ser más que el último recurso por utilizar, y normalmente se usa cuando ya han fallado los auténticos mecanismos preventivos. En este sentido, no pondré el acento sobre este pilar. La EEAS tiene una «sala de situación», que cobró vida después de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior. Formalmente creado en 2011, en conjunción con la reorganización de los activos relacionados con la seguridad dentro del EEAS, es en realidad el resultado de la fusión del personal, el conocimiento y la tecnología de dos estructuras preexistentes en 2001, el SITCEN del Consejo y la «sala de crisis» de la DG RELEX de la Comisión. Con relación a la segunda área, en 2001 se aprobó un primer Programa para la Prevención de Conflictos Violentos.²⁴ En 2007, se creó el Instrumento para la Estabilidad (IFS), que en 2014 se transformó en el Instrumento para contribuir a la Estabilidad y la Paz (IcSP),²⁵ que debería dar apoyo a las iniciativas de construcción de paz de las delegaciones de la UE.²⁶ En 2009, la UE diseñó su estrategia en el terreno de la mediación²⁷ y el diálogo,²⁸ con un pequeño equipo, que forma el Mediation Support Team (MST). Desde 2011, la UE dispone de un sistema de alerta temprana, **EWS** (EU Early Warning System),²⁹ con el propósito de detectar situaciones de riesgo, de violencia elevada, riesgos y oportunidades para la consolidación de la paz y generar actuaciones.³⁰ Según la EEAS, el EWS sigue cuatro pasos: 1) evaluar riesgos importantes y de contextos en deterioro; 2) identificar los países en los que la UE debería actuar; 3) explicitar los objetivos y el tipo de actuaciones; y 4) evaluar los resultados. En teoría, debería dar respuesta a las peticiones del Parlamento Europeo, pero no es el caso. El EEAS aprueba cada año medidas restrictivas y sanciones sobre países (normalmente sobre personas concretas) que están en conflicto o que tienen una mala situación en temas como los derechos humanos o la proliferación nuclear, tal como se señala en el cuadro siguiente. Han pasado, de 14 en 2010, a 25 en 2014. Se puede utilizar, perfectamente, como un indicador de alerta, y coincide plenamente con los países que son objeto de atención en este estudio.

Países objeto de sanciones y restricciones por parte de la UE

	2010	2011	2012	2013	2014
Afganistán (talibán)		X	X	X	X
Balcanes occidentales	X				
Belarús		X	X	X	X
Birmania/Myanmar	X	X	X	X	X
Bosnia y Herzegovina		X	X	X	X
Corea del Norte	X	X		X	X
Côte d'Ivoire	X	X	X		X
Crimea/Sebastopol					X
Egipto		X	X	X	X
Eritrea	X		X		
Guinea	X	X	X	X	X
Guinea-Bissau			X	X	
Irán	X				
Irán (armas de destrucción masiva)		X	X	X	X
Irán (derechos humanos)		X	X	X	X
Iraq	X	X	X		X
Libia		X		X	X
Moldova	X	X	X	X	X
República Centroafricana				X	X
República Democrática del Congo	X	X	X	X	X
Rusia (por el conflicto de Ucrania)					X
Sierra Leone	X				
Siria		X	X	X	X
Somalia	X	X		X	
Sudán		X			X
Sudán del Sur		X			X
Túnez		X	X	X	X
Ucrania		X			X
Yemen					X
Zimbabue	X		X	X	X
Total	14	20	17	18	25

Desde la oficina del Alto Representante, se emiten numerosas declaraciones, especialmente sobre conflictos, derechos humanos y elecciones, que son tres aspectos estrechamente vinculados a la prevención. Entre el cuatrienio 2011-2014, sumaron unos dos tercios de las declaraciones, lo cual es bastante significativo del interés en estos temas.

Declaraciones de la Oficina del Alto Representante

	2011	2012	2013	2014
TOTAL de declaraciones	593	597	552	539
% referidas a conflictos	26,6	26,0	23,0	33,6
% referidas a derechos humanos	22,2	25,0	23,0	20,4
% referidas a elecciones	14,2	16,0	18,0	15,4
Total de los tres porcentajes	63,0	67,0	64,0	69,4

Al finalizar 2016, la UE tenía operativas 17 misiones y operaciones en el exterior, que afectaban a 13 países diferentes, y de las que solo 6 eran en territorio europeo (incluyo la referida al Mediterráneo), lo que muestra a las claras la voluntad de presencia en otros contextos geográficos. La mayoría de ellas tenían un carácter de apoyo a la reforma del sector de la seguridad, al entrenamiento policial y la gestión de fronteras.³¹ Ocho de los 13 países de la lista son objeto de observación en este estudio.

Misiones y operaciones en el exterior de la UE

Año	Nombre	Objetivo
1999	EULEX Kosovo	Apoyo a las instituciones jurídicas
2004	ALTHEA Bosnia	Apoyo técnico-militar
2005	EUBAM Moldova y Ucrania	Gestión fronteriza
2005	EUBAM Rafah (entre Gaza y Egipto)	Gestión fronteriza
2006	EUPOL COPPS Palestina	Apoyo policial
2007	EUPOL Afganistán	Apoyo policial
2008	EUMM Georgia	Buenos oficios y observación alto el fuego
2008	EU NAVFOR Somalia	Lucha contra la piratería
2010	EUTM Somalia	Reforma del sector de seguridad
2012	EUCAP Nestor (Somalia)	Seguridad marítima
2012	EUCAP Sahel Níger	Seguridad
2013	EUTM Malí	Apoyo policial
2013	EUBAM Libia	Gestión fronteriza y seguridad
2014	EUAM Ucrania	Reforma del sector de seguridad
2014	EUCAP Sahel Malí	Reforma del sector de seguridad
2015	EUNAVFOR MED	Emigrantes por el Mediterráneo
2016	EUTM RCA	Reforma del sector de seguridad

En negrita, los países analizados en este informe. Se puede acceder a todas las misiones y operaciones desde el portal de la web de EEAS.

Desde 1996, la Unión Europea ha ido nombrando representantes especiales para contextos conflictivos. En veinte años, nombró a 53 representantes, de los que solo 2 fueron mujeres (3,8 %). De los 9 representantes en 2017, no había ninguna mujer. Las primeras experiencias fueron para apoyar el proceso de paz en Oriente Medio, fallido; apoyar los esfuerzos para la reducción de la violencia en la región de los Grandes Lagos, y ayudar a la estabilidad del sureste de Europa, especialmente en la región balcánica. Como puede apreciarse en el cuadro adjunto, se han enviado representantes a otros continentes. El balance es muy desigual, pero estos cargos nunca han tenido la capacidad para gestionar la evolución de los contextos, y no tanto por sus cualidades personales³² como por el poco peso que tiene la UE en los asuntos internacionales. Su presencia, pues, ha tenido más de simbólico o de buenas intenciones que de eficacia real. Mientras una institución, en este caso la UE, no tenga la plena responsabilidad de la gestión de una crisis, de un proceso de paz o de lo que se llama la «consolidación» de la paz o rehabilitación, difícilmente tendrá la capacidad persuasiva para liderar una empresa de ese tamaño.

Representantes Especiales de la Unión Europea³³

Para Europa	Fuera de Europa
Bosnia y Herzegovina (2002) (2006-2007) (2007-2009) (2009-2011) (2011-2015) (2015-)	Afganistán (2001-2002) (2002-2009) (2010) (2013-) Afganistán y Pakistán (2009-2010)
Cáucaso Sur (2003-2005) (2006-2011)	Asia Central (2005-2006) (2006-2012) (2012-2013) (2015-)
Cáucaso Sur y Georgia (2011-2013) (2014-)	Autoridad Palestina (1997-2002) (consejero)
Georgia (2008-2011)	Cuerno de África (2012-)
Kosovo (1999) (2008-2011) (2011) (2012-)	Proceso de paz de Oriente Medio (1996-1997) (1997-2002) (2003-2011) (2012-2014) (2015-)
Macedonia (2001) (2001-2002) (2002) (2004) (2004) (2005-2011)	Región de los Grandes Lagos (1996-2006) (2007-2011)
Moldova (2005-2006) (2007-2011)	Sahel (2013-2015) (2015-)
R.F. Yugoslavia (1998-1999)	Sudán (2005-2007) (2007-2010) (2010-2013)
Sureste de Europa (1999) (1999) (1999-2001) (2001-2003)	Sur del Mediterráneo (2011-2014)
	Unión Africana (2007-2012) (2011-2013)

En negrita, los relacionados con las crisis aquí analizadas. No se incluyen los representantes para temas específicos, solo los relacionados con países o regiones. Entre paréntesis, los años del nombramiento.

En el ámbito de los derechos humanos, la UE publica anualmente un informe sobre sus actuaciones por todo el mundo.³⁴ En 2015, publicó su último Plan de Acción.³⁵ Con relación a las misiones electorales (EUEOM),³⁶ durante el período 2010-2015, la UE realizó 55 misiones, un 65 % en los países analizados en este estudio.

Misiones electorales de la Unión Europea

2010	2011	2012	2013	2014	2015
Afganistán	Chad	Argelia	Guinea	Afganistán	Burkina-Faso
Burundi	Congo	El Salvador	Honduras	Egipto	Burundi
Côte d'Ivoire	Nicaragua	Libia	Jordania	Guinea-Bissau	Guinea
Etiopía	Níger	Malawi	Kenya	Kosovo	Myanmar
Guinea	Nigeria	Senegal	Kosovo	Kosovo	Myanmar
Iraq	Perú	Sierra Leone	Madagascar	Malawi	Nigeria
Nicaragua	Sudán	Timor-Leste	Malí	Maldivas	Sri-Lanka
Sudán	Túnez	Togo	Nepal	Mozambique	Tanzania
Tanzania	Uganda		Pakistán	Túnez	
Togo	Zambia		Paraguay		
			Suazilandia		

En negrita, los países analizados en este estudio.

Desde 2003, la UE ha desplegado misiones y ha cooperado con los órganos regionales para apoyar a los gobiernos nacionales y otras organizaciones regionales para responder con mayor eficacia a los conflictos. Con este objetivo, las asociaciones UE-UA se lanzaron en Lisboa en diciembre de 2007, acordadas por la UE y los jefes de Estado africanos a través de la Estrategia Conjunta UE-África.³⁷ La Estrategia estipula la coordinación y asistencia con la UA sobre diversos temas, incluidos los derechos humanos y la paz y la seguridad. La Estrategia tiene por objeto mejorar la capacidad de la UA y de otros mecanismos regionales en la prevención, gestión y resolución de conflictos, así como en la reconstrucción después de los conflictos, pero como se ha comentado en el apartado de África, sin mayores resultados.

En resumen, y debido a su gran diversidad y a la existencia de innumerables enfoques respecto a la política exterior de los estados, la Unión Europea adolece de un problema estructural en el sistema

de toma de decisiones,³⁸ que le resta eficacia para actuar en los asuntos internos de los estados, ya sean de la propia UE o externos a ella. Como se ha dicho hasta la saciedad, la UE es un «gigante económico con pies de barro en lo político», especialmente en su actividad exterior, pues necesita de un consenso que es muy difícil de obtener. Los intereses de sus Estados miembros son demasiado diferentes y, con frecuencia, contrapuestos, y aunque tenga mucha presencia en todos los continentes, su nivel de influencia es pequeño en temas internacionales. Los datos de este estudio muestran, más bien, que la actividad de un número muy reducido de gobiernos, en particular de sus dignatarios/as, es más efectiva que la maquinaria de la UE en el momento de abordar algunas crisis. Desde hace un par de décadas, existen infinidad de documentos, algunos de la propia UE,³⁹ pero especialmente de ONG especializadas,⁴⁰ muchas veces con subvenciones de la UE, que no ha escatimado recursos para ello, con recomendaciones para dotar a la UE de una mayor capacidad preventiva, pero con escaso éxito a la hora de convertir las propuestas en realidades, a pesar de la obviedad del análisis. Otra conclusión es que se ha puesto mayor empeño en los temas clásicos de «seguridad» que en la prevención y gestión del tipo de crisis que aquí analizo. Además, la crisis política de la UE, con estados que incluso quieren marchar de la Unión, con gobiernos populistas que desprecian las normas elementales de la convivencia, la solidaridad y la democracia, amén del bochornoso comportamiento hacia la población que intenta refugiarse en el continente, ha puesto aún más difícil un compromiso firme de la UE en el tema que nos ocupa.

Otro organismo importante del continente es el **Consejo de Europa**,⁴¹ creado en 1949 y con sede en Estrasburgo (Francia). Es una organización de ámbito regional destinada a promover, mediante la cooperación de los estados de Europa, la configuración de un espacio político y jurídico común en el continente, sustentado sobre los valores de la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley. Está formada por 47 estados. Entre sus instituciones está la **Asamblea Parlamentaria**,⁴² que está compuesta por 324 miembros titulares y otros 324 suplentes elegidos por los parlamentos de los Estados miembros. El número de representantes depende de la demografía (entre 2 y 18). Se reúnen cada año en sesión ordinaria. Pu-

blica numerosos documentos de interés. Tiene varios comités, de los que destacaría, a efectos de este estudio, el de Asuntos Legales y Derechos Humanos,⁴³ que a su vez tiene un subcomité de derechos humanos y otro sobre la lucha contra el terrorismo; el Comité de Asuntos Políticos y Democracia,⁴⁴ con el subcomité de Oriente Medio y el Mundo Árabe; el Comité de Migración, refugiados y personas desplazadas;⁴⁵ y el Comité de Igualdad y no Discriminación,⁴⁶ que tiene un subcomité sobre los Derechos de las Minorías. Otros organismos importantes dependientes del Consejo de Europa son el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**,⁴⁷ compuesto por un número de jueces igual al de las Altas Partes contratantes (actualmente 47), durante un período de nueve años no reelegibles, y el **Comisario de Derechos Humanos**,⁴⁸ que es elegido por la Asamblea Parlamentaria para un mandato no renovable de seis años. Se encarga de promover la educación y sensibilización respecto a los derechos humanos. Puede enviar recomendaciones a los Estados miembros e informa al Comité de Ministros y a la Asamblea Parlamentaria.

En el ámbito de la sociedad civil, existen numerosas organizaciones, algunas de ellas muy veteranas, que se han ocupado de la prevención, tanto de los conflictos armados como de otro tipo de crisis, y con mucho énfasis en el rol de la sociedad civil. La mayor parte de ellas hoy día están en la red de **European Peacebuilding Liaison Office (EPLO)**,⁴⁹ fundada en 2001, que en junio de 2016 elaboró un exhaustivo análisis de la estructura preventiva de la UE, señalando sus deficiencias y posibilidades.⁵⁰

Cáucaso

Como he comentado anteriormente, en este apartado me referiré a las crisis de **Armenia y Azerbaiyán** por el enclave de **Nagorno-Karavaj**, los conflictos de **Georgia** con los territorios de **Abjasia y Osetia del Sur**, y las crisis y los conflictos en **cinco repúblicas autónomas de la Federación Rusa** del Norte del Cáucaso: Chechenia, Ingushetia, Kabardino-Balkaria, Karachaevo-Cherkesia y Osetia del Norte-Alania, que las agruparé como un solo caso, aunque tengan especificidades particulares. Estamos refiriéndonos, pues, a lo que fue parte in-

tegral de la URSS y hoy una suerte de «patio trasero» de Rusia, con los traumas y conflictos violentos ya comentados, tras su disolución. No puede dejarse a un lado, hablando de estos pueblos, que, en 1944, toda la población chechena, ingushetia, karachai y balkar fue deportada en masa a Asia Central y Siberia, por orden de Stalin. Difícil de olvidar. La mayoría de estos territorios ha sufrido guerras en los últimos tiempos, lo que concede una complejidad añadida al momento de gestionar las crisis, ya que también el pasado inmediato tiene un peso enorme sobre la convivencia de personas con identidades y aspiraciones diferentes. En la región encontramos conflictos territoriales, ya sea por reclamos de integración a otro país o su anexión *de facto* (caso de los conflictos de Georgia), la existencia de enclaves con una afinidad étnica diferenciada (Nagorno-Karabaj) y la presencia de grupos extremistas salafistas en unos contextos, los de las repúblicas de la Federación Rusa del Norte del Cáucaso, donde predominan el autoritarismo, la corrupción, la violación de los derechos humanos, la marginación, el desempleo, la insuficiente representación política de la población autóctona, las políticas antiterroristas y contrainsurgentes, etc.

El conflicto de **Nagorno Karabaj**, que enfrenta a **Armenia y Azerbaiyán**, tiene sus raíces en 1917, durante la formación de las tres repúblicas transcaucásicas. En 1921, Nagorno Karabaj pasó a ser territorio azerí, y en 1923, pasó a tener un régimen autonómico. La población de Armenia es cristiana, y la de Azerbaiyán es mayoritariamente musulmana. En 1988, después del largo período bajo el régimen soviético, estalló el conflicto en Nagorno Karabaj, enclave de mayoría armenia situado en el suroeste de Azerbaiyán, cuando la Asamblea Local votó ser administrada por Armenia, decisión a la que se negó Azerbaiyán. El conflicto fue escalando en tensión hasta la guerra abierta que tuvo lugar entre 1991 y 1994, con más de 30.000 muertos y un millón de personas desplazadas. En 1994 se firmó un alto al fuego, gracias a los esfuerzos de Rusia, y desde entonces continúan abiertas las negociaciones para conseguir la paz, con tres puntos principales: el estatuto del enclave, la vuelta de los refugiados y la devolución de los territorios ocupados por el ejército armenio (siete provincias azeríes). Los intentos de llegar a un acuer-

do de paz en las dos últimas décadas se han canalizado a través de la mediación del **Grupo de Minsk de la OSCE**,⁵¹ creado en 1992. Este grupo está codirigido por Francia, Rusia y EE.UU., que tienen diferentes intereses en la región, y no incluye representación de la población de Nagorno-Karabaj, lo que, a mi parecer, constituye un grave error. Desde 1994, la OSCE dispone del **Grupo de Planificación de Alto Nivel (GPAN)**,⁵² que hace recomendaciones al presidente en ejercicio acerca del desarrollo de un plan para establecer una fuerza multinacional de mantenimiento de la paz para este conflicto. El presidente de Azerbaiyán se ha mostrado varias veces muy crítico con la mediación de la OSCE y el rol de la ONU. Desde 2010 el proceso permanece estancado, sin acuerdo entre las partes sobre los llamados Principios Básicos —propuestos por la OSCE en 2005 y reformulados parcialmente en los años sucesivos—, que habrían de servir de base para la negociación de un acuerdo final. Durante el período analizado, se han ido produciendo incidentes en la Línea de Contacto, con víctimas mortales. También se registró un aumento del rearme de ambos países. De forma progresiva, se fue deteriorando la situación en torno a la línea de alto el fuego, y en los combates se utilizaron ya armas pesadas. La situación es de riesgo extremo, a pesar de que en 2016 hubo nuevos acercamientos. Armenia cuenta con el apoyo ruso (Rusia tiene una base militar en su territorio) y es miembro del Partenariado con la OTAN (NATO's Partnership for Peace Program), un difícil equilibrio, mientras que Azerbaiyán cuenta con el apoyo de Turquía. El presidente de Azerbaiyán, I. Aliev, que accedió al poder en 2003 tras suceder a su padre, puso a referéndum una modificación de la Constitución para perpetuarse en el poder en las elecciones de 2018. La gestión del Grupo de Minsk, por tanto, no ha dado resultados, y la situación de tensión permanece. Los presidentes de los tres países mediadores han organizado numerosos encuentros entre los dos presidentes de los dos países, sin resultados, por lo que quizá convendría replantear el formato negociador. Los acontecimientos de 2016 relacionados con la guerra de Siria y la transformación de Turquía en una dictadura influirán, sin duda, en la futura gestión de este conflicto. Hay que señalar que, tanto Rusia como Armenia, son países miembros de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO), liderada por Rusia y China,

que en el año 2015 se manifestó muy preocupada por la situación.⁵³ Armenia y Azerbaiyán son también observadores de la Organización de Cooperación de Shanghái. Es de mencionar, igualmente, la existencia de la European Partnership for the Peaceful Settlement over Nagorno-Karabakh (EPNK),⁵⁴ una iniciativa internacional de la sociedad civil, patrocinada por la UE, dedicada exclusivamente a la resolución de este conflicto, y que trabaja con actores locales. Creada en 2010, está formada por cinco organizaciones: Conciliation Resources (Reino Unido), Crisis Management Initiative (Finlandia), International Alert (Reino Unido), Kvinna till Kvinna Foundation (Suecia) y LINKS (Reino Unido).

Georgia se independizó en 1991, y entre 1992 y 1994 se produjo un conflicto armado en la región de **Abjasia**, que se autoproclamó independiente de Georgia, y que motivó un gran número de personas refugiadas georgianas, que no han podido retornar. Hoy día, Abjasia se considera independiente de Georgia, y tiene pleno apoyo político y militar de Moscú, quien *de facto* tiene anexionada la región. Desde entonces, se han venido produciendo incidentes, especialmente en la frontera, y los esfuerzos para llegar a un acuerdo han sido inútiles. Georgia ha ido realizando varias propuestas, pero siempre bajo el principio de la integridad territorial, aspecto que no es aceptado por las autoridades abjasias. En 2014 se produjo, además, una crisis política interna en Abjasia. En el contencioso, influyó la asociación de Georgia a la OTAN, en momentos en que Moscú estaba tremendamente recelosa respecto a actuaciones de este tipo por parte de sus países vecinos.

En el año 1922, se creó en Georgia la región autónoma de **Osetia del Sur**, dos años antes de que en la antigua URSS se creara la República Autónoma de Osetia del Norte. En 1990, Osetia del Sur se proclamó república soberana, lo que provocó la reacción del Parlamento georgiano, que declaró el estado de emergencia en el territorio y le retiró el estatus de región autónoma. Todo ello dio pie a enfrentamientos, hasta 1992, cuando una fuerza de paz rusa, georgiana y osetia consiguió un alto al fuego. El conflicto se reavivó en mayo de 2004, cuando el presidente de esta república amenazó con utilizar la fuerza ante

cualquier amenaza procedente de Georgia. Días después, Osetia del Sur se retiró de la comisión internacional que vigilaba el acuerdo de paz. Esta medida estuvo seguida de enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas georgianas y grupos armados de Osetia del Sur. Las autoridades de Osetia del Sur tienen la intención de unirse con Osetia del Norte y, por tanto, incorporarse a la Federación Rusa. En 2008, después de enfrentamientos militares entre Georgia y Rusia, que produjeron el desplazamiento forzado de muchas personas, esta región se desvinculó completamente de Georgia y proclamó su independencia, que mantiene *de facto*. La UE actuó como mediadora en aquel momento. Desde entonces se han venido presentando violaciones al alto el fuego, enfrentamientos fronterizos, y no se permite la presencia de organismos observadores. Un tema recurrente de las negociaciones ha sido lograr un compromiso de «no uso de la fuerza». En 2011, Abjasia vivió una importante crisis política interna al ganar las elecciones una mujer no sujeta a los dictados de Moscú, y que fue inmediatamente inhabilitada por el Tribunal Supremo. La crisis pudo sortearse mediante una mediación rusa, pero persistió de forma abierta hasta 2014, con luchas por el poder, que evidenciaron una falta de unidad respecto al tipo de conexión que se quería establecer con Rusia. En 2015, con un gobierno prorruso, Rusia y Osetia del Sur firmaron un tratado de alianza e integración, que puso muy difícil continuar negociando su estatus. De hecho, Osetia del Sur, ya cercada físicamente y con escasas posibilidades de sobrevivir de forma autónoma, es, más que independiente, un territorio de la Federación Rusa.⁵⁵

En síntesis, y en cuanto a capacidades preventivas, los conflictos de Abasia y Osetia del Sur son objeto de una importante atención por parte de la UE y la OSCE, y si bien el diálogo político todavía no ha dado resultados para acordar el estatus definitivo de las dos regiones, al menos existen mecanismos para prevenir la violencia y no dar paso a nuevos enfrentamientos armados. No obstante, el conflicto de Ucrania, en 2014, y el contexto geopolítico regional y global no ayudan, sin embargo, a que el diálogo a través de terceros, por sí solo y sin cambio en las posiciones, sea la herramienta definitiva para encontrar soluciones, por lo que siempre se correrá el riesgo de que cualquier detonante empeore de nuevo la situación. Tampoco se

puede ocultar que el peso tremendo de Rusia en esta zona favorece la política de «hechos consumados». Es muy probable que ya sea demasiado tarde para revertir la situación actual, por lo que difícilmente los dos territorios volverán a estar bajo la soberanía georgiana.

Con relación a toda la problemática del **Cáucaso Norte**, que afecta a varias repúblicas de la Federación Rusa, es preciso señalar que Chechenia fue el detonante de la explosión regional, que originó un efecto cascada sobre las repúblicas vecinas, también de la Federación Rusa.⁵⁶ La república de Chechenia se autoproclamó independiente en 1991, cuando la descomposición de la URSS, después de más de dos siglos de vindicar su independencia. Chechenia vivió una guerra con Rusia en dos etapas. La primera, de diciembre de 1994 a agosto de 1996, tras negarse a formar parte de la Federación Rusa, fue sumamente cruel con la población civil, con una estimación de víctimas mortales que va entre 30.000 y 100.000 personas, y con la destrucción total de la capital y otras ciudades. Aunque Rusia consiguió hacerse con el control de las grandes ciudades, no logró controlar las montañas, donde la resistencia continuó luchando, y con un ejército humillado, tuvo que firmar un alto el fuego. La situación fue de un caos absoluto y estuvo acompañada de una gran criminalidad. En 1999 se reanudaron las hostilidades, tras invadir Chechenia la vecina Daguestán, lo que provocó el regreso de las tropas rusas, que acabaron controlando la mayor parte del país en 2000. Los rebeldes chechenos, por su parte, se radicalizaron y se acercaron al islamismo wahabí. A partir de ahí, la práctica del terrorismo se convirtió en algo común en toda la zona, más allá de Chechenia. A finales de 2007, el líder checheno Doku Umarov anunció la creación del Emirato Caucásico (Imarat Kavkaz), lo que inició un conflicto en Daguestán, Ingushetia y Kabardino-Balkaria, con presencia de grupos muy radicalizados, contrariando la tradición islámica sufí, moderada y pacífica. La conflictividad que se originó a partir de entonces en toda la zona no solo tiene que ver con la composición étnica, el etnonacionalismo y la radicalización de sectores islamistas, sino también, y como mezcla, con la historia dramática de la región (casi todos sus pueblos sufrieron la deportación estalinista), su marginación, la corrupción existente, la vulneración de los derechos humanos, la per-

secución religiosa, la no satisfacción de las necesidades básicas, la inseguridad humana, el desempleo, la dependencia económica de Moscú y la insuficiente representación política de las mayorías étnicas. Recuérdese que, tras la masacre en la escuela de Beslam en Osetia del Norte, en 2004, Putin prohibió la elección directa de los gobernadores regionales en la Federación y se apreció un aumento de la violencia en los momentos de la designación de presidentes. No obstante, a partir de encuestas, parece que no se trata exactamente de conflictos en los que la mayor parte de la población se declare secesionista. Durante la presidencia de D. Medvedev, Moscú realizó importantes inversiones en la región, para intentar modernizarla y, así, reducir el apoyo a la insurgencia. Al recuperar Putin la presidencia, optó por volver a la «mano dura» y a la lucha contrainsurgente clásica. A pesar de todo ello, el número de víctimas mortales en la zona caucásica ha ido disminuyendo a lo largo del período, pasando de 1.705 en 2010 a 258 en 2015.

En el período de análisis, y centrándonos de nuevo en **Chechenia**, Rusia no dio por finalizada la guerra hasta 2011, en que se aseguró una nueva administración, con un presidente sumamente fiel y servil al Kremlin y muy autoritario. Se acabó la guerra formal, pero no el conflicto, y hasta 2013, la mayoría de los centros de análisis continuaron calificando la situación como de conflicto armado. Desde entonces, Chechenia ha sido objeto de atentados, y los grupos chechenos salafistas, por su parte, trasladaron los actos terroristas al interior de Rusia, aumentando la islamofobia. La región vive una situación de desprecio absoluto sobre los derechos humanos, que incluye tortura y castigos a las familias de las personas declaradas como insurgentes islamistas (el modelo israelí), las organizaciones de la sociedad civil son perseguidas y las mujeres han salido especialmente perjudicadas. Como ya he mencionado, la situación de Chechenia no puede desvincularse de lo que ocurre en el conjunto de la región caucásica, tremendamente convulsa y con Daguestán como epicentro, en un proceso de deslocalización del terrorismo. Los grupos rebeldes chechenos, por su parte, han tenido divisiones por el liderazgo y han estrechado sus vinculaciones con el Estado Islámico, que en 2015 creó una región específica en el Cáucaso, lo que aumentó la

complejidad del problema. Rusia trata el conflicto con un concepto meramente antiterrorista y de contrainsurgencia, por lo que no hay espacio para la prevención ni ningún deseo de alcanzar una salida negociada. Sorprende enormemente que, este caso, haya sido tan poco objeto de atención de tres organizaciones de referencia, ICG, HRW y AI.

Ingushetia es una pequeña república federal rusa, de medio millón de habitantes, que en 1934 quedó unida a Chechenia para constituir el Oblast Autónomo Checheno-Ingusetio, convertido en República Autónoma en 1936. En 1944, Stalin acusó a sus habitantes de colaborar con los nazis, por lo que fueron deportados a Asia Central, algo que ha quedado en la cultura profunda de este pueblo. Después de separarse de Chechenia tras el inicio de la guerra en esta última, el Congreso de Diputados del Pueblo de Rusia reconoció a Ingushetia como república soberana dentro de Rusia. En el siglo XIX, los ingusetios, al igual que los chechenos, se convirtieron al islam en su variante suní, lo que es un importante elemento de su identidad. Desde 2002, y conectado con el conflicto de Chechenia, se producen enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y grupos islamistas, que están agrupados en un frente que abarca todo el Cáucaso. La violencia fue muy intensa entre 2008 y 2010, pero no ha desaparecido. La lucha contrainsurgente, como es habitual, ha comportado serias violaciones de los derechos humanos, incluidas las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. En 2014, Ingushetia y Chechenia tuvieron un conflicto fronterizo.

Kabardino-Balkaria es una pequeña república (12.500 km²), de menos de un millón de habitantes, con el 60 % de la población musulmana suní y lengua propia, donde existen grupos armados islamistas coordinados con otros del norte del Cáucaso (el ya mencionado Emirato Caucásico), en los que se producen continuos cambios de liderazgo, combaten la presencia rusa, con una intensificación de los atentados desde 2005, y con una situación calificable de conflicto armado en los últimos años del análisis. Ello provocó una lucha contrainsurgente que ha supuesto la persecución de la población musulmana y una seria violación de los derechos humanos. Como en las

repúblicas vecinas, hay mucha corrupción y autoritarismo por parte del gobierno. En 2015, parte de estos actores armados se unieron al Estado Islámico. La región sufre unos elevados grados de desempleo. Esta república también fue objeto de masivas deportaciones durante la época estalinista.

Al igual que las otras regiones caucásicas, **Karachaevo-Cherkesia** se ha visto afectada por la presencia de sectores islamistas salafistas, que realizan atentados de forma periódica, pero con menos intensidad que en las otras regiones. Con solo 14.100 km² y medio millón de habitantes, esta república tiene además un contencioso con parte de la población cherkesa, minoritaria, que quiere independizarse de Karachaevo. Junto a ello, cabría añadir tensiones de corte socioeconómico y político, vulneración de los derechos humanos y problemas de gobernabilidad.

Finalmente, **Osetia del Norte-Alania**, con 8.000 km² y menos de un millón de habitantes, fue la primera zona controlada por Rusia en el Cáucaso Norte. Los osetios tienen lengua propia. A diferencia de las otras repúblicas, la mitad de la población es cristiana-ortodoxa, y la musulmana es minoritaria. Presenta la misma tipología de problemas mencionados en las otras repúblicas: presencia de grupos armados salafistas, ataques terroristas (recuérdese el terrible atentado contra la escuela de Beslam, en 2004), contrainsurgencia, hostigamiento a la población musulmana, corrupción, desempleo, problemas socioeconómicos, etc., con una mayor intensidad en los primeros años de la presente década.

En síntesis, aunque los niveles de víctimas mortales se han reducido en este período en la región del Cáucaso Norte, la inestabilidad de la región es muy grande, persistiendo todos los aspectos de fondo, de tipo social, político y económico, que pueden generar nuevos episodios de violencia, especialmente tras el retorno de yihadistas que han estado luchando en Siria. La lucha contrainsurgente y anti-terrorista, que ha sido muy intensa, ha enfocado únicamente una parte del conflicto general, pero no todo. No se han puesto en marcha mecanismos o iniciativas preventivas, por lo que no hay garantías de que el mosaico conflictivo de la región pueda solucionarse a

medio plazo. El terrorismo salafista, cuando menos, puede recrudecerse en cualquier momento.

*Las estructuras de la prevención*⁵⁷

En términos generales, las crisis del espacio soviético han tenido escasas posibilidades de ser atendidas por organismos externos, excepto en los casos en que el gobierno ruso ha podido controlarlos a su conveniencia. Siempre ha resultado difícil introducir mecanismos preventivos, de gestión y de negociación en los «espacios imperiales», y en este caso se trata de un período en que la Federación Rusa y su presidente, Vladimir Putin, van a la búsqueda de reconfigurar algo que sea lo más parecido posible a la extinta URSS. Lo único que puede mencionarse es respecto a los países que ya no forman parte de la Federación Rusa, donde sí ha existido una presencia exterior para promover el diálogo y la negociación.

Con relación a los dos conflictos de Georgia,⁵⁸ desde 2008 funciona el llamado «Diálogo de Ginebra» (**Geneva International Discussions, GID**)⁵⁹ entre Georgia, Rusia, Abjasia y Osetia del Sur, con mediación de la UE, OSCE y la ONU, además de la presencia de EE.UU. El trío mediador emitió 29 comunicados en el sexenio analizado. Tiene dos grupos de trabajo: sobre temas de seguridad y sobre cuestiones humanitarias. Hasta diciembre de 2016 había realizado 38 rondas. También existe el «**Diálogo de Praga**» entre Rusia y Georgia, iniciado en 2012, informal, que en 2016 empezó a dar resultados, aunque tímidos, y que es fruto del conflicto armado que tuvo Georgia con la región de Osetia del Sur, en 2008. Hay que anotar que, en ese mismo año, se clausuró la Misión de la OSCE en Georgia,⁶⁰ y al año siguiente, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG). La UE tiene una misión de observación en Georgia (**European Union Monitoring Mission-EUMM**),⁶¹ que es una misión de vigilancia civil desarmada, desplegada en septiembre de 2008, tras el Acuerdo de seis puntos mediado por la UE, que puso fin a la guerra de agosto. La EUMM, que entre 2010 y 2015 tuvo cuatro jefes de misión, tiene como objetivo asegurar que no haya retorno a las hostilidades, para facilitar la reanudación de una vida se-

gura y normal para las comunidades locales que viven a ambos lados de la frontera con Abjasia y Osetia del Sur, para fomentar la confianza entre las partes en conflicto e informar a la oficina de la UE en Georgia y en toda la región. Tiene 50 observadores en la frontera con Abjasia, y 98 en dos puntos cercanos a Osetia del Sur. Su principal problema es que no puede entrar en las dos regiones. Dispone de una «línea caliente» (*hotline*) a través de móviles, que, entre mayo de 2009 y octubre de 2016, se ha activado en 4.700 ocasiones.

Es importante mencionar la existencia de un instrumento de prevención vinculado al GID, llamado **Mecanismo de Prevención y Respuesta a Incidentes (IPRM)**,⁶² con dos frentes, uno para Abjasia, en el que participan Georgia, Abjasia, Rusia y la UE, que se paralizó en 2012 y que pudo reanudarse ya en marzo de 2016, con 41 encuentros celebrados desde su creación. Se reúnen en Gali. El IPRM dedicado a Osetia del Sur no se ha interrumpido nunca y ha celebrado 72 reuniones hasta finales de 2016, normalmente en Frgneti. Aunque es importante que este mecanismo funcione, no tiene capacidad de negociación política. En el período analizado, el IPRM emitió 47 comunicados.

En el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el enclave de Nagorno Karabaj, todo el peso de la negociación ha recaído en el **Grupo de Minsk de la OSCE**,⁶³ creado en 1992, y que está codirigido por Francia, Rusia y EE.UU., sin que haya obtenido resultados tangibles. En Chechenia, la OSCE fracasó. El OSCE Assistance Group to Chechnya⁶⁴ empezó a funcionar en Grozny en abril de 1995 y fue cancelado en diciembre de 1998. No logró ninguno de sus objetivos.

Desde 2011, existe la figura del **representante especial de la UE para el Cáucaso Sur y la crisis de Georgia**, cuya tarea es la de contribuir a un arreglo pacífico de los conflictos de la región (los de Georgia y el contencioso entre Armenia y Azerbaiyán por el enclave de Nagorno-Karabaj). Su eficacia es muy escasa.

La **Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa** también se ha ocupado de la situación de los derechos humanos de la región, con un interesante informe publicado en 2016.⁶⁵

Tratándose en gran parte del actual espacio de la Federación Rusa, es preciso recordar que la actual Administración limita o pro-

híbe directamente la actuación de muchas organizaciones de la sociedad civil, especialmente cuando son extranjeras, mantienen estrechas relaciones con ellas o reciben subvenciones externas, y son declaradas «agentes externos», un término similar al de espías.⁶⁶

Es de mencionar la existencia de una agencia de noticias independiente, **Caucasian Knot**,⁶⁷ que proporciona abundante información sobre esta olvidada región.

Europa Oriental y Balcanes

Europa Oriental está formada por 11 países, de los que comentaré dos, **Belarús** y **Ucrania**. De los Balcanes, me centraré exclusivamente en dos de las seis repúblicas que formaban la República Federal Socialista de Yugoslavia:⁶⁸ **Bosnia y Herzegovina** y **Kosovo**. Los conflictos de Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Ucrania son tres exconflictos armados (el de Ucrania es tan reciente que, incluso, se puede definir como un «conflicto armado congelado»), lo que les concede unas particularidades muy especiales a causa de la gran cantidad de iniciativas diplomáticas que han comportado y los numerosos organismos que han colaborado para frenar los enfrentamientos. Ello explica que se comenten con algo más de detalle que otras crisis y que en esta región no haya puesto un apartado específico sobre la arquitectura de la prevención, sino que comente los organismos e iniciativas existentes en cada país respectivo.

El Parlamento de la República declaró la soberanía de **Belarús** en julio de 1990, y, tras el colapso de la Unión Soviética, Belarús se declaró independiente en agosto de 1991. Aleksandr Lukashenko ha sido presidente del país desde 1994, de forma autoritaria, y tras un referéndum en 1996, tiene un enorme poder para tomar decisiones por su cuenta, lo que ha originado una pésima situación de los derechos humanos en el país, que aún conserva la pena de muerte y la lleva a cabo, lo que motivó que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos nombrara a un relator especial para los derechos humanos en el país. Durante su presidencia, Lukashenko ha implementado políticas similares a las de la era so-

viética, como la propiedad estatal de la economía, a pesar de las objeciones de los gobiernos occidentales. En el 2000, Belarús y Rusia firmaron un tratado para conseguir una mayor cooperación. En 2006, Lukashenko ganó las elecciones con el 80 % de los votos, pero la OSCE⁶⁹ y otras organizaciones calificaron las elecciones de injustas. En las de 2010, se produjo una represión contra los movimientos opositores, estrechamente vigilados. El Consejo de Europa ha prohibido que Belarús sea miembro de la organización desde 1997, por considerarla antidemocrática. El gobierno de Belarús también es criticado por sus continuas acciones contra las organizaciones no gubernamentales, periodistas independientes, las minorías nacionales y políticos de la oposición. La Constitución también fue cambiada por Lukashenko, quien eliminó los límites de plazo para la presidencia. En 2014, Lukashenko anunció la introducción de una nueva ley que prohibirá a los trabajadores de los koljoses (alrededor del 9 % de la fuerza de trabajo total) salir de sus puestos de trabajo a voluntad; cambiar de trabajo y su lugar de residencia requerirá el permiso de los gobernadores. La ley fue comparada con la servidumbre por el propio Lukashenko. En 2012 ya se introdujeron regulaciones similares para la industria forestal. Belarús y Rusia han sido socios comerciales y aliados diplomáticos desde la desintegración de la Unión Soviética. Han firmado tratados que llaman a la unión monetaria, la igualdad de derechos de una sola ciudadanía y una política exterior y de defensa común. No obstante, el presidente de Belarús no aprobó la anexión rusa de Crimea, y se ha resistido a convertirse en una plataforma militar de Rusia, buscando cierta autonomía en este aspecto. En febrero de 2016, la UE levantó las sanciones que afectaban a ese país, en un intento de balancear la influencia rusa.⁷⁰ También en 2016, el presidente de Belarús liberó a los últimos prisioneros políticos que quedaban en el país, pero un informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que el resto de problemas relacionados con la vulneración de los derechos humanos quedaba pendiente.⁷¹

Mirando a los Balcanes, después de la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, nadie pensaba que en el continente europeo pudiera volver la barbarie y se desencadenaran conflictos armados en su territorio. Pero la desintegración de la federación yugoslava, abrió la

caja de los truenos de los nacionalismos extremistas y excluyentes, y se inició una década, los noventa, con un encadenamiento de guerras en aquel espacio balcánico. Primero fue la independencia de Eslovenia, por fortuna muy poco sangrienta, pero luego siguió la guerra en Croacia, las luchas entre croatas y bosnios, la guerra de Bosnia, entre 1992 y 1995, y unos años más tarde, la guerra de Kosovo, entre 1998 y 1999. Aunque en este apartado solo se comentan los casos de Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Ucrania, a la luz de los acontecimientos sucedidos en 2016 y 2017, habría que incluir igualmente a Macedonia y Montenegro si el período de análisis hubiera sido más amplio. En cualquier caso, al iniciarse 2017, toda la región vivía una situación sumamente convulsa, incluida Serbia, y con Rusia desempeñando un papel más protagónico e influyente en la región.⁷²

La guerra de **Bosnia y Herzegovina** duró cuatro años, y fue la más sangrienta, con unas 100.000 víctimas mortales y con episodios de limpieza étnica, crímenes de genocidio, violaciones masivas, asedio a ciudades y todo tipo de actos criminales, ante una Europa pasiva e incrédula.⁷³ Una profunda herida, muy difícil de curar. Los Acuerdos de Dayton⁷⁴ de 1995 pusieron fin al enfrentamiento armado, pero no al conflicto y a la tensión, que se mantiene. Los acuerdos preveían la administración tutelada de Bosnia por un alto representante elegido por el Consejo de la Unión Europea. Por el momento, no existe todavía una fecha prevista para el fin del protectorado europeo sobre Bosnia y Herzegovina y la recuperación de su plena soberanía. En su forma de gobierno, Bosnia Herzegovina tiene un Parlamento bicameral. El actual presidente de la República es elegido en un régimen rotativo entre representantes de cada una de las minorías, musulmana, serbia y croata, tres comunidades con tres narraciones distintas y con identidades totalmente diferenciadas después de la guerra. Se ha creado una institucionalidad basada en cuotas étnicas, sumamente difícil de manejar, pues hay tres presidentes, diez cantones (cada uno con un presidente, un gobierno y un Parlamento) y un Consejo de Ministros central, con nada menos que 167 ministros. Las entidades están basadas territorialmente en las posiciones que sobre el terreno tenían las fuerzas que estaban sosteniendo el conflicto armado, en el momento en que se firmaron formal-

mente los Acuerdos de Dayton, en atención a los devastadores cambios en la estructura étnica de Bosnia y Herzegovina producto de la guerra. El país está integrado por dos entidades totalmente autónomas, cada una de las cuales posee su propio gobierno y Asamblea Nacional: la Federación de Bosnia y Herzegovina, que se encuentra integrada por zonas de población bosnia-musulmana y croatas, y que ocupa un 51 % del territorio total del país, y la República Srpska, de población serbia, que ocupa el 49 % restante y cuyo órgano legislativo es la Asamblea Nacional de la República Srpska. Los acuerdos de Dayton establecieron dos estados «étnicamente puros», debido a la eliminación física o a la expulsión de las minorías étnicas entre los habitantes del país. En 2011 se retrasaron mucho las elecciones, lo que creó un vacío institucional. También se produjeron serias tensiones con los partidos croatas, que formaron un órgano de decisión paralelo, y reclamaron un espacio territorial únicamente croata. En 2013, la comunidad serbia amenazó con independizarse si no obtenía una plena autonomía. En dicho año se creó un censo en el que incomprensiblemente se preguntaba la identificación étnica, la lengua materna y la religión, lo que redundaría en una mayor estigmatización. Más de 8.000 personas continúan desaparecidas, y la reconciliación será muy difícil. Se trata, pues, de un conflicto con un fuerte componente etnopolítico, con las crisis propias de los posconflictos armados, acompañado de corrupción,⁷⁵ burocratización, economía sumergida de enormes dimensiones, institucionalidad dependiente, poco eficaz y fácil de bloquear; falta de reformas, insuficiente diálogo entre las tres comunidades, desacuerdos sobre la justicia transicional por aplicar y en la elección de cargos públicos, tensiones entre los partidos y las coaliciones, diferencias con el alto representante y las instituciones internacionales, y desacuerdos entre las tres comunidades, entre otros aspectos. Un puzle de factores conflictivos que no auguran una paz a corto plazo.

Al igual que en Kosovo, en Bosnia existe una enorme presencia de actores externos, que tienen por objetivo ayudar a restablecer unas condiciones de normalidad y de convivencia, pero que de momento se manifiesta harto difícil. La máxima figura es la del **Alto Representante**,⁷⁶ un cargo internacional que cuenta con una Oficina permanente (OHR) en Sarajevo, con 104 personas, que fue creada

en 1995 para cuidar de la implementación de los Acuerdos de Dayton, y que ha sido cuestionada severamente por algunos sectores, al considerar que ha impuesto sus criterios. Hasta 2016, siete personas, todos hombres, han ocupado ese cargo. Periódicamente, informa al secretario general de la ONU. El último de los 47 informes elaborados desde 1995 tiene fecha de abril de 2016,⁷⁷ y señala los riesgos secesionistas y el hartazgo de la población sobre sus líderes. El de mayo de 2014⁷⁸ exponía con claridad el constante cuestionamiento hacia las instituciones creadas en el país, por lo que peligra el andamiaje político creado tras Dayton. Colabora con el **Consejo para la Implementación de la Paz (PIC)**,⁷⁹ órgano internacional compuesto por 55 países y agencias. El PIC tiene un Comité Directivo, formado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Rusia, Reino Unido, la presidencia la de la Unión Europea, la Comisión Europea, y la Organización para la Cooperación Islámica (OIC), representada por Turquía. La **Unión Europea**, por su parte, se ha ido involucrando en la normalización del país, pero tendrá que afrontar siempre la acusación de que no fue diligente en los momentos de la guerra, en los que la población civil se sintió abandonada. Ahora tiene una hoja de ruta para que Bosnia pueda integrarse lo antes posible a la UE. Tiene una Delegación en Bosnia,⁸⁰ desde 1996, y un **representante especial**,⁸¹ que trabajan al unísono. La UE también hace acto de presencia a través de la **EUFOR Althea**,⁸² una fuerza militar bajo las órdenes del Consejo Europeo, creada en 2004, que trabaja estrechamente con la OTAN y cuyas actuaciones en Bosnia y Herzegovina buscan supervisar militarmente el cumplimiento de los acuerdos de Dayton, en relevo de las fuerzas de la OTAN en 2004. La EUFOR está conducida por el Comité Político y de Seguridad, y la implantación civil del tratado recae en manos de la Oficina del Alto Representante. Los esfuerzos de ambos son coordinados por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Su existencia, y todo el esfuerzo para que Bosnia se integre en el espacio euroatlántico, ha sido motivo de queja permanente de Rusia, que lo considera como una estrategia forzada. El **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** también ha participado en Bosnia y ha exigido reformas para terminar con la discriminación de minorías. La primera **misión de la Política Europea de Seguridad y De-**

fensa (PESD) de la Unión Europea dio comienzo el 1 de enero de 2003, cuando la misión de policía de la UE de 500 oficiales reemplazó al grupo operativo de policía internacional de la ONU en Bosnia y Herzegovina. En el año 2003, la UE puso en marcha una **Misión Policial (EUPM)**,⁸³ que terminó en 2012.

El secretario general de **Naciones Unidas**, en el período analizado, solo publicó tres informes, todos del año 2014, de los que uno era del alto representante y los dos restantes de la responsable de política exterior de la UE. Es de mencionar, igualmente, la existencia desde 1993 del **Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia**,⁸⁴ que juzga delitos individuales, pero no las masacres, y que no se ha podido crear una Comisión de la Verdad. Al finalizar 2016, había resuelto 154 casos, y tenía pendientes otros 7. En cuanto a la **OSCE**,⁸⁵ tiene la **Misión en Bosnia**,⁸⁶ cuyo objetivo principal es promover la estabilidad y la reconciliación, y ayudar a Bosnia y Herzegovina en su camino hacia la integración política, económica y social regional. Las actividades de la misión buscan fomentar sistemas de gobernanza, justicia y educación que respalden los derechos humanos y el estado de derecho de todos los ciudadanos. Además, la misión apoya el desarrollo de un sector de seguridad eficaz, receptivo e inclusivo en Bosnia y Herzegovina, de conformidad con las normas internacionales. La prevención y la resolución de conflictos están en el centro de la labor de la misión. Sobre el papel, la misión se compromete con las instituciones gubernamentales y la sociedad civil para reducir los posibles factores de riesgo y las fuentes de conflicto, como, por ejemplo, crímenes de odio e incidentes motivados por prejuicios. También interviene para aumentar la comunicación y apoyar una mayor cohesión de la comunidad, especialmente en áreas de repatriados y comunidades divididas. En resumen, pues, la gran presencia de actores internacionales en el país no implica, necesariamente, que las divisiones, los odios y los recelos de las tres comunidades vayan a disminuir a corto plazo. Su presencia puede contener la violencia, que ya es mucho, pero difícilmente curará las heridas, que solo las poblaciones afectadas pueden decidir cómo y cuándo cerrarlas. Las «fronteras invisibles» todavía permanecen, lo que hace imposible construir un futuro compartido.

El caso de **Kosovo** es otra de las pocas situaciones posbélicas en las que se ha desplegado una gran cantidad de instituciones externas, que en principio deberían hacer posible la contención de nuevas violencias y, además, situar al país en una senda de viabilidad a todos los niveles. Un planteamiento, pues, muy similar al de la «consolidación de la paz», en la terminología de Naciones Unidas. Después de una larga resistencia noviolenta y de sufrir un conflicto armado entre 1996 y 1999, Kosovo se autoproclamó independiente de Serbia en 2008,⁸⁷ tras obtener el 90 % de los votos a favor de su Parlamento, pero no ha logrado el reconocimiento de la independencia por parte de Naciones Unidas, aunque sí de un centenar de países, y es un tema de gran controversia.⁸⁸ Al finalizar la guerra de Kosovo, que constituyó un gran fracaso en el ámbito de la prevención de conflictos armados, el gobierno de la región quedó en manos de la OTAN y de la **Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)**,⁸⁹ creada por mandato del Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 1244 de 1999.⁹⁰ La misión tiene el mandato de ayudar a asegurar condiciones para una vida pacífica y normal para todos los habitantes de Kosovo y promover la estabilidad regional en los Balcanes Occidentales. En aras de sus objetivos, la UNMIK continúa trabajando con Prístina y Belgrado, las comunidades de Kosovo y los actores regionales e internacionales. La misión está liderada por un representante especial del secretario general de la ONU para el país. Dado que ha ido traspasando competencias al gobierno de Kosovo, en octubre de 2016 solamente tenía 14 personas como personal. En 1999 también se creó la **Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX)**,⁹¹ que trabaja estrechamente con la UNMIK, para prestar asistencia a las autoridades judiciales y a los organismos encargados de hacer cumplir la ley en su progreso hacia la sostenibilidad y la rendición de cuentas, y para seguir desarrollando y fortaleciendo un sistema de justicia multiétnica independiente y un servicio de policía y aduanas multiétnico, pero que no ha podido conseguir plenamente su objetivo. La alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad informa periódicamente al secretario general de la ONU sobre las actividades de EULEX.⁹² La OTAN, por su parte, creó la **KFOR (Kosovo Force)**,⁹³ con la misión de contribuir

a un entorno seguro, apoyar y coordinar el esfuerzo humanitario internacional y la presencia civil, apoyar el desarrollo de un Kosovo estable, democrático, multiétnico y pacífico, y el desarrollo de la Fuerza de Seguridad de Kosovo. Mantiene unos 4.600 efectivos en el país. En 2001, UNMIK cedió gran parte de sus competencias al nuevo gobierno kosovar, creándose las llamadas Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo (IPAG). En septiembre de 2011, se creó la **EU Special Investigative Task Force (SITF)**.⁹⁴ Se compone únicamente de personal internacional y ha sido la encargada de llevar a cabo una investigación penal independiente sobre las denuncias de delitos de guerra y delitos organizados contenidas en el informe del Consejo de Europa, de enero de 2011. En septiembre de 2016, de acuerdo con la Ley de Cámaras Especializadas y la Fiscalía Especializada aprobada por la Asamblea de Kosovo en 2015, la SITF pasó a la Fiscalía Especializada (SPO) y se encuentra en La Haya (Países Bajos). También desde 1999, la **OSCE**⁹⁵ tiene una **Misión en Kosovo**.⁹⁶ El mandato básico de la misión es asumir el papel principal en todos los asuntos relacionados con la construcción de instituciones y la democracia, así como con los derechos humanos. Concentra su trabajo, entre otros, en las áreas de protección y promoción de los derechos humanos y comunitarios; buena gobernanza, igualdad de género y participación cívica; la formación del personal judicial, la policía de Kosovo y los administradores públicos, y apoyo electoral. En marzo de 2011 se iniciaron las negociaciones entre Kosovo y Serbia, auspiciadas por la **Unión Europea**, que está liderando todo el proceso, para abordar cuestiones que afectaban a la vida diaria de la población, especialmente en tres áreas: el imperio de la ley, la libertad de movimiento y la cooperación regional, ya que las dos comunidades no están integradas (la serbia está muy concentrada en el norte) y buscan sus espacios de autogobierno. La UE tiene, desde 1999, un representante especial para Kosovo, que asesora a la UE sobre el proceso político de Kosovo y sobre el rol de la organización en este nuevo país. En septiembre de 2012, finalizó la labor del llamado Grupo Internacional de Supervisión de Kosovo (GIS), formado por 25 países occidentales, y que había supervisado el «Plan Ahtisaari»⁹⁷ de pacificación y normalización del territorio, puesto en marcha en 2007. En abril de 2013, Serbia y Kosovo llegaron a acuer-

dos importantes, en lo que se llamó el «Acuerdo de Bruselas».⁹⁸ Desde que empezó el proceso negociador, Serbia y Kosovo alcanzaron numerosos acuerdos, y el diálogo continúa.⁹⁹ No obstante, siempre se han producido tensiones e incidentes entre las dos comunidades y entre los gobiernos de Kosovo y Serbia. Afortunadamente, existe una arquitectura institucional para la negociación, a disposición de las partes. Los tipos de crisis que se presentan son, en parte, parecidos al de una situación de posconflicto armado y de rehabilitación posbélica, con un gran reto respecto a la reconciliación (las tasas de regreso a muchas zonas de Kosovo siguen siendo bajas) y al esclarecimiento de la Verdad, incluidas las personas desaparecidas,¹⁰⁰ y en parte, a los de cualquier proceso negociador vivo, con sus crisis inevitables. Es de mencionar que Kosovo, un país musulmán, ha sido un gran exportador de yihadistas a Siria e Iraq, lo que podría avivar el extremismo religioso a su regreso. El país tiene enormes problemas económicos (la tasa de desempleo, del 33 %, sigue siendo la más elevada de la región y el desempleo de larga duración constituye dos tercios de ese porcentaje) y de criminalidad. Estados Unidos mantiene una gran base militar en el país, Camp Bondsteel, la más grande del mundo fuera del territorio estadounidense (3,9 km²),¹⁰¹ tras bombardear a Serbia durante la guerra, y tiene unos claros intereses estratégicos sobre el país. Kosovo ha sido objeto de atención permanente por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuyo secretario general ha emitido 28 informes en el período que analizamos, 25 de los cuales sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, y 3, en 2014 y 2015, sobre las operaciones de la Fuerza en Kosovo (KFOR).

En 1922, **Ucrania** pasó a ser una de las repúblicas fundadoras de la Unión Soviética. Alcanzó su independencia tras la disolución de la misma en 1991. El país mantuvo una limitada alianza militar con Rusia y otros países de la CEI y una asociación con la OTAN desde 1994. En los primeros diez años del siglo XXI, el gobierno estaba inclinado hacia la OTAN, y en 2002, se firmó el Plan OTAN-Ucrania. En 2010, Yanukóvich volvió a ser elegido presidente de Ucrania, pero especialmente a partir de finales de 2012, el país vivió una crítica situación entre el gobierno y manifestantes que no aceptaron el

cambio de modelo político aprobado tras la reelección de Yanukóvich, un modelo más presidencialista e igual de corrupto. En noviembre de 2013, la suspensión de la firma del Acuerdo de Asociación y el Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea por el presidente desencadenó una serie de movilizaciones permanentes y disturbios, conocidos como Euromaidán, por parte de los partidarios de vincularse con la UE. La aprobación por parte del gobierno, a mediados de enero de 2014, de una nueva legislación que criminalizaba las protestas y ponía límites a derechos básicos derivó en enfrentamientos con las fuerzas policiales, que culminaron con la destitución del presidente ucraniano, que se refugió en Rusia. A partir de ahí se produjo un enfrentamiento armado entre las provincias más orientales, prorrusas (la región de Donbás), y las occidentales, que agrupaban a una mezcla de sectores (incluida la extrema derecha nacionalista) partidarios de integrarse en la UE, con enfrentamientos que provocaron cerca de 10.000 muertos, 2.000 de ellos civiles, y 1,6 millones de personas desplazadas, con grandes problemas para ser reconocidas como tales, además de 321.000 refugiadas, a finales de 2015, cifras que, por sí solas, muestran la dimensión de una crisis no resuelta. Se trata de una crisis tridimensional: la interna de Ucrania, la de la geopolítica global, con epicentro en Moscú, pero con afectación a la UE, a Estados Unidos y a la OTAN, y la de las relaciones entre Rusia y Ucrania. Ha sido, también, una auténtica prueba de fuego para las diplomacias europeas y sus organismos, especialmente para la OSCE.

El estallido del conflicto armado, en 2014, generó múltiples iniciativas institucionales. En marzo de 2014, la **OSCE**¹⁰² aprobó el despliegue de una **Misión Especial de Observación en Ucrania**.¹⁰³ En mayo de 2014, se creó el **Grupo Trilateral de Contacto** con Ucrania, formado por Ucrania, la OSCE y Rusia, aunque en algunas reuniones participaron representantes del este de Ucrania. En julio de 2014, el Consejo Permanente de la OSCE¹⁰⁴ aprobó crear una misión de observadores en la zona de conflicto, denominada **OSCE Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk**.¹⁰⁵ Dispone de una página web para informar sobre el conflicto.¹⁰⁶ A finales de 2014, la UE, por su parte, estableció la **Misión para la Reforma del Sector Civil de Seguridad de Ucrania (EUAM Ukrai-**

ne).¹⁰⁷ Todas estas iniciativas tuvieron serias limitaciones, en parte por la dificultad en la toma de decisiones. Hasta que se formó el llamado «**Cuarteto de Normandía**», integrado por la cancillera alemana Angela Merkel, el presidente francés, François Hollande, el presidente ucraniano, Petro Poroshenko, y el presidente ruso, Vladimir Putin, no se pudieron iniciar las negociaciones más importantes para frenar la escalada del conflicto, de un gran efecto desestabilizador para la seguridad europea. En septiembre de 2014, representantes de Ucrania, Rusia y la República Popular de Donetsk (DRP) firmaron el Protocolo de Minsk, bajo los auspicios de la OSCE, que fracasó a principios de 2015, lo que condujo, el 12 de febrero de aquel año, a que el Cuarteto de Normandía lograra un nuevo pacto (Acuerdo de Minsk II), así como una declaración política, firmada por los cuatro, que apuntó a la revisión del acuerdo sobre libre comercio entre la UE y Ucrania a través de un proceso trilateral que también involucraría a Rusia, así como a dar respuesta a cuestiones de preocupación para Rusia. En el mismo mes, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 2202, en que hizo suyo el «conjunto de medidas para la aplicación de los Acuerdos de Minsk».¹⁰⁸ Los acuerdos preveían, entre otras medidas, un alto el fuego inmediato y general en ciertas zonas, la retirada de las armas pesadas entre 50 y 140 kilómetros, en función del tipo de material; la verificación de la OSCE; un diálogo sobre las condiciones para llevar a cabo elecciones locales, de acuerdo con la legislación de Ucrania, así como sobre el régimen futuro de esas zonas; un autogobierno local provisional en ciertas zonas de las regiones de Donetsk y Lugansk; indultos y amnistías; liberación e intercambio de personas detenidas, siguiendo el principio de «todos por todos»; garantía de la ayuda humanitaria y el pago de pensiones; reforma constitucional, descentralización y elecciones locales en ciertas zonas; retirada de tropas extranjeras y mercenarios; derecho a la libre determinación lingüística, participación de órganos de autogobierno local en el nombramiento de ciertos cargos relevantes, apoyo del Estado para el desarrollo socioeconómico de ciertas zonas, cooperación transfronteriza entre las regiones de Donetsk y Lugansk y distritos de la Federación de Rusia, y establecimiento de unidades de milicia por orden de los consejos locales. En mi opinión, se trató de un buen acuerdo, aunque lo difícil sería im-

plementarlo. En mayo de 2015, se establecieron unos grupos de trabajo, con un formato bajo el paraguas del Grupo Trilateral de Contacto, con participación de las fuerzas rebeldes. En junio de 2015, Rusia abrió un canal diplomático bilateral con EE.UU. para abordar la crisis ucraniana, que se sumó a los espacios de diálogo ya mencionados. En el tercer trimestre de 2015, se produjeron importantes avances, principalmente por la consecución de nuevos acuerdos, tanto de alto el fuego, como de retirada de armamento, que llevaron a una desescalada de la violencia en septiembre. Es de destacar, por la presencia de Rusia en el Consejo de Seguridad, que el secretario general no realizó ningún informe sobre el conflicto, y que el Consejo de Seguridad solo emitió una resolución, en 2015, dando cuenta del acuerdo alcanzado en febrero.¹⁰⁹ Hasta ahí podía llegar su implicación formal y pública. El conflicto armado quedó congelado, pero no resuelto, con violaciones constantes del alto el fuego y una falta de acuerdo sobre las elecciones en las zonas controladas por los separatistas. Mientras, Moscú exigía una amplia autonomía para esta zona, y seguía la corrupción y la falta de reformas democráticas en Ucrania. Además de los actores internacionales citados, gran cantidad de organizaciones civiles y académicas han llevado a cabo iniciativas sobre este conflicto. El conflicto de Ucrania deberá resolverse por ganancia mutua, y no por victoria de alguna de las partes mediante una confrontación militar, lo que obligará seguramente a adoptar posturas flexibles y contar con un apoyo de las poblaciones respectivas en relación con la resolución final de compromiso, que deberá tener un importante contenido de respeto a las identidades nacionales, lenguas, afirmaciones nacionales y derechos civiles y culturales. Como trasfondo, el conflicto incluye luchas por el poder político y económico interno, la rivalidad entre las instituciones políticas y económicas de carácter regional (como el Acuerdo de Asociación con la UE), el valor estratégico de Crimea para Rusia, al ser su principal base naval militar, y la aspiración de Rusia de agrupar el espacio ruso-hablante y de impulsar la Unión Económica Euroasiática (UEEA). Un escenario realmente complejo.

Resumiendo, pues, la situación en el continente europeo dista mucho de ser ejemplar y eficiente, en buena medida porque la mayoría de los casos analizados están relacionados con el «espacio ruso»,

donde la Federación Rusa es quien tiene la última palabra, y no tanto los organismos o mecanismos de negociación que puedan intervenir en los contextos de crisis.

Actores de la prevención en Europa

Gobiernos (Azerbaiyán: enviado especial del presidente para Nagorno Karabaj; Georgia: Ministerio para la Reconciliación; Kosovo: ministra para el Diálogo y negociadora; Ucrania: miembro del Grupo de Contacto y del Cuarteto de Normandía).

Consejo de Seguridad (Bosnia: 3 resoluciones en 2014 —2 de la PESC y uno del Alto Representante—; Ucrania: Resolución 2202, de 2015).

Secretario general de la ONU (Kosovo: 4 informes en 2010, 3 en 2011, 3 en 2012, 4 en 2013, 6 en 2014 y 7 en 2015).

Representante especial del secretario general de la ONU (Kosovo).

Misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK).

Alto Representante (Bosnia y Herzegovina).

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Belarús: relator especial).

Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (Bosnia y Herzegovina).

Consejo para la Implementación de la Paz (PIC) (Bosnia y Herzegovina).

OTAN (Kosovo: KFOR).

OSCE (Armenia-Azerbaiyán: Grupo de Misnk; Kosovo: misión; Belarús: observadores electorales; Bosnia y Herzegovina: misión; Ucrania: buenos oficios, miembro del Grupo de Contacto, OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine [SMM], OSCE Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk).

Grupo Internacional de Contacto (Kosovo, hasta 2012).

Grupo de Contacto (Ucrania: formado por Rusia, OSCE y Ucrania).

Cuarteto de Normandía (Ucrania: formado por Alemania, Francia, Ucrania y Rusia).

Geneva International Discussions (GID) para Georgia (conflictos con Abjasia y Osetia del Sur) con presencia de Georgia, Rusia, Abjasia y Osetia del Sur, y con mediación de la UE, OSCE y la ONU, además de la presencia de EE.UU.

Mecanismo de Prevención y Respuesta a Incidentes (IPRM) (Georgia, Abjasia, Rusia y UE) (Georgia, Osetia del Sur, Rusia y UE).

Diálogo de Praga entre Rusia y Georgia.

Unión Europea (Armenia-Azerbaiyán: representante especial de la UE para el Cáucaso Sur y la crisis de Georgia; Bosnia y Herzegovina: representante especial, EUFOR Althea, Misión Policial [EUPM]; Georgia: European Union Monitoring Mission-EUMM, representante especial de la UE para el Cáucaso Sur y la crisis de Georgia; Federación Rusa-Norte del Cáucaso: representante especial de la UE para el Cáucaso Sur y la crisis de Georgia; Kosovo: Special Investigative Task Force, representante especial de la UE, mediación en el diálogo entre Prístina y Belgrado, informes de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre las actividades de EULEX; Ucrania: EUAM Ukraine, Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad).

Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (Bosnia y Herzegovina; emitió una sentencia negativa sobre Rusia-Chechenia, en 2014).

Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (Bosnia y Herzegovina: 2 informes en 2011; Ucrania: 2 informes en 2011, 1 en 2012, 1 en 2013, 10 en 2014 y 4 en 2015).

Corte Internacional de Justicia (dictamen sobre la independencia de Kosovo).

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

Caucasus Stability and Cooperation Platform, de Turquía.

Alemania (Ucrania).

Francia (Ucrania).

Federación Rusa (Ucrania).

SIPRI (Programa «Conflict and peacebuilding in the Caucasus»).

International Crisis Group (Armenia-Azerbaiyán: informes de febrero 2011, febrero y junio 2012 y septiembre 2013; Bosnia y Herzegovina: informes de septiembre 2010; enero, mayo, octubre y diciembre 2011; julio 2012, febrero 2013 y julio 2014; Georgia-Abjasia: informe de abril 2013; Georgia-Osetia del Sur: informe de agosto 2011; Federación Rusa-Norte del Cáucaso: informes de octubre 2012, septiembre 2013, enero 2014 y junio y julio 2015; Rusia-Chechenia: informe de junio 2015; Kosovo: informes de mayo y agosto 2010, marzo 2011, febrero y septiembre 2012 y febrero 2013; Ucrania: informes de mayo y diciembre 2014 y abril 2015).

Human Rights Group (Belarús: informe de marzo 2011; Bosnia y Herzegovina: informes de marzo y abril 2012; Georgia-Abjasia: informe julio 2011; Federación Rusa-Chechenia: informe de marzo 2011; Kosovo: informe de octubre 2010; Ucrania: informes de diciembre 2010, mayo 2011 y noviembre 2014).

Amnistía Internacional (Armenia-Azerbaiyán: 2 informes en 2010, 9 en 2011, 7 en 2012, 11 en 2013, 5 en 2014 y 4 en 2015; Belarús: 5 informes en 2010, 7 en 2011, 6 en 2012, 8 en 2013, 9 en 2014 y 2 en 2015; Bosnia y Herzegovina: 4 informes en 2010, 3 en 2011, 7 en 2012, 4 en 2013, 7 en 2014 y 2 en 2015; Federación Rusa-Chechenia: 1 informe en 2011 y 1 en 2015; Federación Rusa-Ingushetia: 1 informe en 2011 y 1 en 2012; Kosovo: 4 informes en 2010, 6 en 2012, 2 en 2013, 6 en 2014 y 3 en 2015; Ucrania: 6 informes en 2010, 4 en 2011, 8 en 2012, 12 en 2013, 16 en 2014 y 4 en 2015).

Oriente Medio

Número de **países de la región**:¹ **15**

Número de **países con crisis sociopolíticas** en el período 2010-2015: **7**

Número de **crisis**: **10**

Porcentaje de afectación de países respecto a crisis sociopolíticas: **46,7 %**
de los países.

Número de países con conflicto armado en el período 2010-2015: **8**

Porcentaje de afectación de países con conflicto armado: **53,3 %**

Países con conflicto armado o crisis sociopolíticas en el período 2010-2015:
10 (66,6 % del total).

Resultados de la prevención: Positivo: **10 %**
 Insuficiente: **10 %**
 Negativo: **80 %**

Resultados de la prevención en las crisis analizadas		
Positivo	Insuficiente	Negativo
Irán (proliferación nuclear)	Iraq (kurdos)	Arabia Saudita Bahréin Egipto Irán (conflicto interno) Irán (kurdos) Irán (baluchi) Líbano Yemen (sur)
1 (10 %)	1 (10 %)	8 (80 %)

La naturaleza de las crisis

Oriente Medio es, desde hace décadas, el escenario más conflictivo del planeta, tanto en conflictos armados como en crisis de todo tipo. En el sexenio 2010-2015, ha tenido nueve conflictos armados: Egipto (Sinaí), Irán (NO), Iraq, Israel-Palestina, Líbano, Siria, Yemen, Yemen (al-houtistas) y Yemen (AQPA), que han afectado a ocho países. Algunos de ellos, como se verá, han tenido al mismo tiempo crisis internas, lo que en conjunto concede una suprema complejidad a la región, al estar varios de estos conflictos interrelacionados. Acepto que es de nuevo una impostura tratar de aproximarse de forma breve a la situación y a la historia reciente de esta convulsa región, sobre la que existe una muy abundante literatura, y para todos los gustos. Pero debo limitarme a dar unas pinceladas sobre lo que ha ocurrido en los últimos años, y no respecto a los múltiples conflictos armados, sino a las crisis internas que han transcurrido en paralelo, muy afectadas, eso sí, por los otros conflictos.

El ataque a las Torres Gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, marcó un punto de inflexión en la geoestrategia mundial, al desatarse un continuum de acontecimientos bélicos que produjeron un efecto dominó, que, si bien afectó a todo el planeta, rompió en mil pedazos a toda la región de Oriente Medio, ya castigada históricamente. El 7 de octubre de aquel mismo año, empezó la «Operación Libertad Duradera» en Afganistán, un fracaso; en mayo de 2003, una coalición internacional liderada por Estados Unidos invadió Iraq, en busca de inexistentes armas de destrucción masiva, en uno de los engaños más notables de la historia contemporánea.² La capacidad destabilizadora de esos dos conflictos ha sido enorme y todavía pagamos las consecuencias. Además del drama humano, en muertes, hay que señalar el odio profundo que generó en las comunidades afectadas, dando pie a radicalismos e integristas con expresión armada y terrorista, diversa y mutante, que ha tenido presencia en otros conflictos que aparecieron posteriormente. El descontento del mundo árabe y musulmán fue en aumento, se multiplicaron las divisiones ya existentes, y los intentos de crear estados más libres y democráticos fueron aplastados, y en el caso de Siria, a partir de 2012, de una forma particularmente obscena. Varias de las crisis

sociopolíticas que aquí se comentan, o bien tienen vínculos directos con lo dicho o han quedado modeladas por los profundos cambios geopolíticos que ha vivido y vive la región. En propiedad, debería añadir un elemento más para la reflexión, cual es la pérdida de la identidad y de la humanidad de muchos de los dirigentes europeos y de algunos de sus pueblos, incapaces de asumir el drama humanitario que supuso el éxodo de refugiados que huían de las guerras de Irán e Iraq.

El impresionante flujo de armas hacia la región, de larga data, no ha hecho más que empeorar la situación y ha militarizado, durante décadas, el concepto de seguridad regional, sin conceder apenas espacio para que países tan enfrentados buscaran maneras de dirimir sus diferencias, sin tener que recurrir constantemente a la amenaza militar y a la guerra. Hace nada menos que treinta y cinco años, escribí en un libro³ el papel que desempeñaban, ya entonces, Arabia Saudita, Irán e Iraq, como «centros regionales del imperialismo»,⁴ en un contexto en el que «existe una relación estrecha entre la división internacional del trabajo, el Nuevo Orden Económico Internacional y el militarismo del Tercer Mundo» (lo que ahora llamamos países del Sur). Estos centros regionales, además, tenían ya entonces la función de controlar a la región, aunque al servicio de terceros mucho más poderosos. Es brutal, por el nivel de manipulación que podían ejercer las superpotencias, comprobar que, en 1978, el porcentaje de los gastos militares sobre el producto interior bruto (PIB) fuera del 25,1 % en Egipto, 19,2 % en Arabia Saudita, 18,2 % en Israel, 10,8 % en Irán (un año antes de la revolución islamista) y 10,4 % en Iraq (Sadam Hussein alcanzó la presidencia al año siguiente, pero ya era el número dos del régimen y el encargado de las compras de armas a la URSS). En el libro mencionado, señalaba que «es evidente que la masiva promoción política, económica y militar de los centros sub-imperialistas, o centros regionales, es debida al intento de estabilización del statu quo local y regional deseado por la metrópoli». Más de tres décadas después, las cosas no han cambiado mucho respecto a la militarización, a las dependencias geopolíticas de algunos países y a la función de «gendarmes regionales» de algunos otros, colisionando entre sí, en particular Arabia Saudita con Irán. Los datos del comercio de armas en la zona, entre 2008 y 2015, nos pueden

dar una idea precisa de ello. Con unas ventas de 96.300 millones de dólares en este septenio, Estados Unidos se lleva el 52 % de las exportaciones, sus clientes preferenciales son Arabia Saudita, Egipto, Israel, Iraq, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Jordania, por ese orden. Rusia, en cambio, abastece especialmente a Siria, y comparte ventas en Iraq. Los grandes clientes, como se puede observar, han sido Arabia Saudita (el 31,9 % del total), Egipto e Iraq, todos ellos aliados de Estados Unidos.

Armas entregadas entre 2008 y 2015
(en millones de dólares corrientes)

	EE.UU.	Rusia	China	Francia, Alemania, R.U. e Italia	Otros países europeos	Otros	TOTAL
Arabia S.	16.300	0	1.300	11.400	1.600	100	30.700
Bahréin	500	0	0	0	100	0	600
Egipto	8.600	1.700	1.100	3.000	400	0	14.800
Emiratos	4.900	600	100	1.900	1.300	400	9.200
Irán	0	300	0	0	0	100	400
Iraq	7.000	4.000	500	700	1.100	700	14.000
Israel	7.300	200	0	1.300	0	200	9.000
Jordania	2.000	200	100	0	400	0	2.700
Kuwait	2.700	400	100	0	0	0	3.200
Líbano	500	0	0	0	0	100	600
Omán	1.000	0	0	2.800	200	400	4.400
Qatar	100	0	0	1.200	700	0	2.000
Siria	0	3.400	400	0	100	200	4.100
Yemen	0	100	0	100	200	200	600
TOTAL	50.900	10.900	3.600	22.400	6.100	2.400	96.300

FUENTE: Congressional Research Service, «Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2008-2015», 19 de diciembre 2016.

De la misma fuente, es interesante ver igualmente los últimos contratos llevados a cabo, en el cuatrienio 2012-2015, que suman nada menos que 142.900 dólares, en los que destacan 41.000 millones para Arabia Saudita (17.000 millones proporcionados por Estados Unidos, y el resto, bastante repartidos), 23.900 millones para Iraq (de nuevo, Estados Unidos y Rusia se reparten la mayor parte

del pastel), 22.900 para Qatar (repartidos entre Estados Unidos y los principales exportadores europeos) y 21.500 millones para Egipto (con Rusia como principal suministrador). Lo interesante de esta última estadística es la enorme tajada que se llevan los países europeos, el 41,9 %, por importe de 60.000 millones de dólares, por encima de Estados Unidos (55.700 millones, el 39 %), lo que no solo garantiza el continuo rearme y militarización de la región, con sus conflictos armados, sino que también pone en evidencia la hipocresía europea, que juega a promover la paz en la región, pero atizando el fuego de los conflictos.

En este apartado, se analizan las crisis de Arabia Saudita, Bahrén, Egipto, Irán (4) Iraq (kurdos), Líbano y Yemen (sur). Por descontado, las guerras de Iraq y Siria han producido muchas otras crisis en la región, en particular con los países vecinos, como los enfrentamientos que tuvo Turquía con Siria, pero que no analizo, por considerarlas parte de la narración de la propia guerra.⁵

El listado de los factores conflictuales que generan y mantienen las crisis sociopolíticas es numeroso, pero sobresalen algunos que son comunes a varios países. El primero, como ya he mencionado, es el excesivo peso que tiene la geopolítica en toda la región, en particular la rivalidad entre Arabia Saudita, de mayoría suní, e Irán, con mayoría chií, una maldición histórica vinculada al menos a dos factores: el petróleo y las alianzas que ello genera, y la división del mundo musulmán, entre chií y suní, con mayorías o minorías según los países, y que influye enormemente en la conflictividad interna y externa. Otro factor evidente es la existencia, en paralelo, de conflictos armados en la región, que han contaminado y limitado el margen de atención sobre cuestiones internas y ha acentuado la militarización y el control social ya existente. Varios países (Arabia Saudita, Bahrén, Egipto y Yemen) han tenido gobernantes que se han mantenido en el poder durante muchos años, en una región caracterizada por la existencia de dictaduras y teocracias que han despreciado enormemente las libertades y los derechos humanos de sus poblaciones, especialmente de sus mujeres, lo que ha dado origen a revueltas, al calor de la «primavera árabe», en Arabia Saudita, Bahrén, Egipto y Yemen, con resultados muy negativos a causa de la represión y del engaño. Otro factor importante es la existencia de minorías marginadas con

reivindicaciones (Arabia Saudita, Bahréin, Irán, Yemen), de mayorías silenciadas, como en Egipto, o de regiones semiindependientes, como los kurdos iraquíes. En varios países, el terrorismo ha hecho acto de presencia, dando pie a políticas antiterroristas represivas, que han cercenado aún más los pocos derechos de la ciudadanía. Habría que añadir elementos como la corrupción, la llegada a algunos países de un ingente número de personas refugiadas, la polarización política o la inestabilidad política en algunos países, entre otros factores.

Si se observan los flujos de personas desplazadas y refugiadas en la región, tal como muestra el cuadro siguiente, es fácil darse cuenta de la extrema gravedad de los conflictos actuales y sus momentos de máxima implosión. Así, la presencia de Estado Islámico en Iraq, a partir de 2014, alteró completamente la curva descendiente de la población desplazada, aumentándola hasta 4,4 millones de personas al finalizar 2015. La guerra de Siria, por su parte, disparó tanto el número de personas refugiadas como desplazadas, a partir de 2012, que sumaban casi 11,5 millones de personas a finales de 2015, el drama humanitario más grande del período analizado. Finalmente, la guerra en el Yemen disparó el número de personas desplazadas a partir de 2015.

Personas refugiadas y desplazadas (IDP) en la región, 2010-2015
(en miles de personas)

País	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP	Ref.	IDP
Egipto	6	-	7	-	10	-	12	-	15	-	17	-
Irán	68	-	72	-	75	-	75	-	82	-	84	-
Iraq	1.683	1.343	1.428	1.332	746	1.131	401	954	369	3.596	264	4.403
Líbano	15	-	15	-	15	-	3	-	4	-	4	-
Siria	-	-	19	-	729	2.016	2.468	6.520	3.887	7.632	4.872	6.563
Yemen	2	220	2	347	2	385	2	306	2	334	15	2.532

Las estructuras institucionales para la prevención de las crisis

Como acabo de indicar, el balance de la prevención en Oriente Medio ha sido un fracaso, y no tanto por la falta de instituciones específicas para la región como por el tipo de gobiernos que hay en la zona y su desprecio general hacia las libertades fundamentales. Incluyo en este apartado dos organismos que tienen un alcance que va más allá de Oriente Medio: la Organización para la Cooperación Islámica, que también abarca países europeos, africanos y asiáticos, y la Liga Árabe, que incluye a los países africanos del Magreb.

La **Organización para la Cooperación Islámica (OCI-OIC)**⁶ fue creada en 1969, y es la única plataforma política que puede reunir a todos los líderes musulmanes para el diálogo, por lo que su ámbito de influencia va mucho más allá de Oriente Medio. Comprende 57 estados musulmanes y tiene la sede en Jeddah (Arabia), país que ejerce una enorme influencia sobre la organización. Tradicionalmente ha observado una estricta política de neutralidad, y ha preferido no posicionarse abiertamente con ninguno de sus Estados miembros cuando tienen desacuerdos. Su Departamento de Asuntos Políticos hace un seguimiento de la evolución política en el mundo musulmán en general y supervisa las relaciones con los países no miembros de la OCI y las organizaciones internacionales y regionales. El Departamento está encargado de los temas sobre la promoción de la mediación, la prevención y resolución de conflictos, la gestión de crisis en los Estados miembros y la contribución a las iniciativas de consolidación de la paz, de conformidad con las decisiones adoptadas por la Cumbre Islámica y los Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores. En teoría, también se ocupa de la institucionalización de la buena gobernanza en los Estados miembros mediante el seguimiento de las elecciones y las prácticas democráticas (sic). La lucha contra el terrorismo internacional y los estudios de diversas cuestiones políticas internacionales y regionales son también tareas importantes del departamento. Además, se encarga del seguimiento de las cuestiones que afectan a las minorías y comunidades musulmanas en los Estados miembros que no pertenecen a la OCI. Esta organización, sin embargo, y a pesar de su discurso público, se ha visto incapaz de generar una seria reflexión sobre sus enormes contradicciones, en

particular la lucha fratricida entre el mundo suní y chíí. Ha sido útil, eso sí, en la mediación de conflictos muy concretos en algunos países de mayoría islámica. En 2016, aprobó un plan de trabajo hasta 2025,⁷ con muy buenas intenciones, que incluye el diálogo intercultural e interreligioso, fundamental; la lucha contra el extremismo y la radicalización, la cultura de paz y la seguridad, entre otros muchos aspectos, pero sin que hasta la fecha haya tenido resultados tangibles en estos campos tan vitales,⁸ probablemente porque los enfoca exclusivamente hacia la islamofobia de los países occidentales (la paja en el ojo ajeno), apelando a la Convención de los Derechos Políticos y Sociales, que tan poco respetan muchos de sus países miembros, y sin tocar el problema interno de las divisiones dentro del propio islam.

La **Liga Árabe**,⁹ formalmente **Liga Árabe de Estados (LAS)**, fue creada en 1945 por seis estados, y en la actualidad agrupa a 22 países:¹⁰ Arabia Saudita, Argelia, Bahréin, Comoras, Djibouti, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Mauritania, Omán, Palestina, Qatar, Siria, Somalia, Sudán, Túnez y Yemen). Tiene la sede en El Cairo (Egipto). Seis de los siete secretarios generales han sido egipcios, algo significativo. Sus funciones han ido cambiando con los años, y la diversidad política y social de sus miembros dificulta que tome decisiones en temas polémicos. La mayoría de sus miembros son suníes. Su Carta fundacional, en el artículo 5, menciona el arreglo pacífico de las disputas, pero también es clara sobre la no injerencia en la soberanía nacional. En el período analizado ha tenido breves intervenciones, como participar en una misión electoral en Sudán, una misión de observadores en Siria o intervenir en la crisis de Darfur, junto a la Unión Africana. Tiene algunos grupos de trabajo relacionados con la resolución de conflictos y hay proyectos para reformar su entramado institucional para ser más efectiva en este campo, incluido su Consejo de Paz y Seguridad. Desde 2010, también colabora con el PNUD y la UE, para disponer de mecanismos de alerta temprana, de momento centrados en las crisis humanitarias. En 2012, se inauguró en la sede central de El Cairo la División de Gestión de Crisis, con apoyo económico de la UE. Con esta última, en 2014 se acordó un «diálogo estratégico»,¹¹ aunque muy centrado en la lucha antiterrorista.¹² De

momento, pues, en lo que respecta a la prevención y respuesta a crisis sociopolíticas en el interior de los países miembros, la Liga Árabe de estados tiene un rol muy secundario, aunque si la geopolítica lo permite algún día y no dependiese tanto de los intereses de Arabia Saudita,¹³ la cooperación que ha iniciado en los últimos años con otros organismos, incluidas la OSCE, la UE y la ONU, podría fortalecer sus capacidades en materia de prevención, aunque siempre tendrá muy difícil el logro de los consensos necesarios, al igual que la OCI, y tendrá que ser capaz de abordar temas tan espinosos como las ansias democráticas y de respeto de los derechos humanos que reclaman muchas de sus poblaciones. Eso comportaría, lógicamente, un cambio en su Carta fundacional, que le permitiera ocuparse de «asuntos internos», y no escudarse en la lucha antiterrorista para no hacer nada respecto a la consecución de las libertades que ansían sus pueblos.

El Consejo de Cooperación para los estados Árabes del Golfo (CCG),¹⁴ antes denominado Consejo de Cooperación del Golfo, fue creado en 1981 como reacción al temor que les infundió la revolución iraní de 1979, y tiene su sede en Arabia Saudita, el país que más influye en la organización. Es un mecanismo de defensa de los intereses de los monarcas de la región, e incluye la cooperación en varios ámbitos entre las conservadoras monarquías árabes y suníes del golfo Pérsico, que controlan más de un tercio de las reservas del petróleo mundial y son temerosas de las revueltas que puedan suceder en el interior de sus países. No en vano, el CCG intervino en 2011 en Bahréin, para proteger la monarquía cuando la «primavera árabe» llegó al país. Dispone de una «comisión para el arreglo pacífico de las disputas» entre los Estados miembros, que depende del Consejo Supremo, formado por los jefes de Estado, pero no está pensado para mediar en los conflictos internos, sino más bien para reprimirlos. El Consejo está formado por seis países: Arabia Saudita, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar, que no tienen una política completamente homogénea, al menos con Qatar, que ha desarrollado una política exterior propia.¹⁵ He de recordar que, en 2011, promovió un acuerdo de transición en el Yemen. Es la única actuación relevante en materia de prevención en el período analizado.

Naciones Unidas ha tenido siempre una gran preocupación sobre los conflictos de Oriente Medio, en especial con el histórico conflicto entre Israel y Palestina y, más recientemente, con los de Iraq, Siria y Yemen, pero con un margen de actuación ciertamente limitado por el bloqueo de los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que han utilizado en innumerables ocasiones su derecho al veto. Hay que mencionar la existencia, desde 1994, de la Oficina del Coordinador Especial de Naciones Unidas para el Proceso de Paz en Oriente Medio (UNSCO),¹⁶ dedicado exclusivamente al conflicto entre Israel y Palestina, que ha visto mermadas sus posibilidades de incidencia a causa del fracaso del llamado Cuarteto Diplomático (Rusia, Estados Unidos, UE y ONU),¹⁷ por lo que se ha dedicado más que nada a las tareas de asistencia humanitaria al pueblo palestino. El centro de la actividad de las Naciones Unidas en el Oriente Medio es Beirut (Líbano), sede de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO). Además de la CESPAO, también hay oficinas políticas de la ONU en el Oriente Medio y muchas oficinas regionales y nacionales de las entidades del sistema de las Naciones Unidas en la región de Oriente Medio y Norte de África. La CESPAO comprende 17 países árabes: Arabia Saudita, Bahréin, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Omán, Palestina, Qatar, Sudán, la República Árabe Siria, Túnez y Yemen. Con relación a las actuaciones en los países analizados, destaco la presencia de un relator especial para los Derechos Humanos en Siria, desde 2011; la presencia de la **Fuerza Provisional de Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL)** y de la **Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS-UNDOF)**, entre Israel y Siria; los informes del secretario general sobre la aplicación de la Resolución 1559, de 2004, entre Líbano y Siria; la aplicación de la Resolución 1701, de 2006, entre Líbano e Israel; el enviado especial del secretario general de la ONU para el Yemen, y la **Oficina del coordinador especial de Naciones Unidas para el Líbano**.

Desde la sociedad civil, y normalmente con muchas dificultades, existen varias organizaciones que trabajan para toda la región. La red GPPAC también tiene su espacio, denominado GPPAC Middle East & North Africa (MENA).¹⁸

Análisis por países

A efectos de este estudio, voy a comentar brevemente la crisis que tuvo y mantiene **Arabia Saudita**, a partir de 2012, como consecuencia de la ola de protestas que se desencadenaron en numerosos países, en la llamada «primavera árabe» iniciada a finales de 2010. No obstante ello, en el caso de este polémico país, donde los derechos humanos brillan por su ausencia,¹⁹ debo añadir otros aspectos, más de carácter geopolítico, que enmarcan la crisis antes citada. Arabia es una teocracia gobernada por la familia al-Saud desde hace siete siglos, suní y predicadora del salafismo más extremista, la corriente wahabí. En el este del país se concentra la minoría chií, que representa al 10 % de la población, en una de las zonas más ricas de petróleo. Esta minoría, marginada, se alzó en protestas desde 2012, exigiendo reformas que permitieran democratizar mínimamente el país, incluyendo su participación en los asuntos públicos. Sus protestas fueron duramente reprimidas, y el gobierno saudí se limitó a responder con algunas concesiones económicas, como darles más empleos y beneficios sociales, pero sin cambiar su estatus. Al menos, las protestas consiguieron que se celebraran unas elecciones municipales, después de cuarenta años. Este conflicto refleja, aunque a nivel interno, el secular enfrentamiento entre la población suní y chií en el mundo islámico, algo que solo ellos podrán solucionar algún día, y que ahorraría una permanente confrontación, incluso armada. La familia real, consentida por Occidente a causa de su petróleo y de sus inversiones, durante décadas ha promocionado y financiado el integristo, el yihadismo terrorista y la versión más perversa del islam. Todo el mundo lo sabe, pero apenas nadie se atreve a criticar tan mala compañía.²⁰ Pero a Arabia le llegó el efecto búmeran, y el terrorismo que patrocinó se volvió contra ella, sufriendo atentados de al-Qaeda y del Estado Islámico, lo que le ha servido de excusa para responsabilizar de ello a su rival como potencia regional, Irán, que ha llevado a Arabia a aventurarse en peligrosas aventuras militares, como en el Yemen, o a enfrentarse con el régimen sirio, aliado de Irán, o a ayudar a sofocar las rebeliones de chiíes en otros países, como Bahréin. La geopolítica, pues, tiene mucho peso en el momento de analizar lo que ocurre en Arabia, y ello ha reducido a la nada la

capacidad de intervención preventiva de los organismos regionales. Es más, Arabia se ha cuidado en promover y controlar, para su provecho, las alianzas militares dedicadas a mantener el statu quo, como el Consejo de Cooperación para los estados del Golfo,²¹ con la complicidad de Estados Unidos, que siempre ha tenido a Arabia como un aliado económico y militar y que ha sido siempre uno de sus privilegiados mercados de venta de armas. Es de señalar, finalmente, que en 2015 murió el rey Abdullah, y fue sustituido por su hermano Salman, que se mostró muy belicoso con respecto al Yemen, y que desató unas luchas internas dentro de la realeza, de alcance insospechado.

Con relación a lo sucedido en **Bahréin**, como se ha comentado, inicialmente fueron los mismos motivos que impulsaron las revueltas en Arabia (más democratización y menos exclusión) y en el mismo año, 2012, pero con la notable diferencia que, en Bahréin, los chiíes son mayoría en el país, y la monarquía dominante, la familia al-Khalifah, suní, es minoritaria. Ello no ha sido obstáculo para que el gobierno de este pequeño país, donde la mitad de la población son trabajadores extranjeros, asiáticos en su mayoría, que fue protectorado británico hasta 1971, y cuyo primer ministro lo fuera desde aquella lejana fecha (cuarenta y un años al iniciarse la revuelta de 2012), mantuviera discriminada a la mayoría de la población, con carencias socioeconómicas a pesar de vivir en un mar de petróleo. Aunque las revueltas fueron duramente reprimidas al inicio, con víctimas mortales, el gobierno se vio obligado a realizar algunas concesiones, como ayudas económicas, la creación de una Comisión de investigación internacional²² para clarificar la matanza de decenas de opositores, y una reforma de la Cámara baja. A diferencia de Arabia, en la que la población contestataria constituye una minoría y el gobierno se bastó para la represión, en Bahréin, el gobierno tuvo que pedir ayuda militar al ya mencionado Consejo de Cooperación de los estados del Golfo, que realizó una bochornosa intervención en el país con tropas de Arabia Saudita y Qatar, más policías de los Emiratos Árabes Unidos, con la vergonzosa aquiescencia de Estados Unidos, que miró para otro lado en aquel momento, ya que tiene justamente allí la base de su V Flota, y se encontró entre dos aguas, optando por

defender al monarca contestado, aunque guardó las apariencias con un embargo temporal de las exportaciones de armas al país.²³ Todo ello, claro está, en el mismo contexto geopolítico regional comentado en el apartado de Arabia Saudita, incluidas las acusaciones a Irán,²⁴ como presunta promotora de las contestaciones de la población chíí. A pesar de esta intervención externa, liderada por Arabia, la contestación y la represión continuaron en los años siguientes, también con víctimas mortales y serias violaciones de los derechos humanos,²⁵ y con incumplimiento de muchas promesas realizadas por el gobierno. A nivel preventivo, eso sí, el gobierno fue siempre muy diligente en el momento de detener a destacados líderes de la oposición, antes de cualquier manifestación importante. El ciclo acción-reacción, como suele suceder, motivó el surgimiento de actos violentos por parte de la oposición y la aparición de grupos armados, lo que activó la lucha contraterrorista y la demonización de los opositores. Con todo, en 2013 y en 2014 hubo nuevos intentos de diálogo nacional, pero que quedaron frustrados. Ya en 2014, el conflicto interno quedó aún más ligado a cuestiones geopolíticas, al alinearse Bahreín a la coalición que empezó a luchar contra el Estado Islámico, tanto en Iraq como en Siria, y después al apoyar a Arabia en la guerra yemení, lo que redujo todavía más el margen de maniobra de la oposición.

A **Egipto** llegó también la «primavera árabe», y con fuerza, aunque con un desenlace no esperado y pagando un altísimo precio en vidas humanas. El país estuvo gobernado hasta 2011, con mano de hierro, por Hosni Mubarak (más de treinta años en el poder), fiel aliado de Occidente, a pesar de su conocido autoritarismo y su capacidad de aislar a los Hermanos Musulmanes, que gozaban de la simpatía de una buena parte de la población egipcia, privada de muchas libertades, en contraposición a los enormes privilegios que tenían los militares, los auténticos dueños del país. En 2010 se produjo una primera escalada de la tensión y de enfrentamientos, con víctimas mortales, antes y después de la celebración de unas elecciones fraudulentas, y al año siguiente el país explotó. Las persistentes manifestaciones multitudinarias (recuérdese la famosa plaza Tahir, de El Cairo, con retransmisiones en directo para todo el mundo) fueron brutalmente

reprimidas por las fuerzas de orden público, con cerca de mil víctimas mortales. El presidente se vio obligado a dimitir y las Fuerzas Armadas se alzaron con el poder, con promesas de que sería temporalmente, en una jugada de engaño y burla, puesto que su intención no era otra que la de mantenerse en el poder y continuar con sus privilegios. A finales de 2011 se celebraron elecciones legislativas, que ganaron las fuerzas islamistas, incluido un amplio sector salafista tremendamente conservador, y se produjo una división entre estas fuerzas y la población laica que también se había opuesto al régimen de Mubarak. Todos estos acontecimientos generaron una gran tensión con Israel, con incidentes mortales, que afectó igualmente a Palestina. Los militares egipcios jugaron a la carta del «divide y vencerás», sin prisas y con disimulo, e incluso permitieron que en las elecciones presidenciales de 2012 ganara el candidato de los Hermanos Musulmanes. Pero el control continuaba en sus manos, bajo las sombras. El nuevo presidente, M. Mursi, se enfrentó a los militares y al poder judicial, y se arrogó amplias competencias e islamizó la política, lo que dividió aún más a la sociedad y cavó su propia tumba. Todo ello, con manifestaciones y más muertes (más de mil en 2013), hasta que los militares pusieron fin a su propia comedia de presuntos garantes de la transición, derrocando al cuestionado presidente en 2013 y retomando el poder. Hay que señalar, en ese mismo año, un importante factor añadido sobre la inestabilidad que vivía el país, al registrarse enfrentamientos con grupos armados que operaban desde la península del Sinaí, así como el inicio de ataques suicidas, que provocaron incluso la participación de Israel para sofocarlos. Todo ello contribuyó a la demonización de los Hermanos Musulmanes y a su pérdida del poder político. La comedia militar se terminó en 2014, cuando el general al-Sisi se convirtió en presidente y las Fuerzas Armadas obtuvieron amplios poderes, tras una reforma de la Constitución. La persecución hacia la población opositora, musulmana o no, se intensificó, ante el silencio cómplice del resto de países, a pesar de que Egipto se había convertido de nuevo en una dictadura, en la que se pisotean todos los derechos humanos básicos y donde los militares han visto crecer todos sus privilegios económicos.²⁶ La geopolítica, de nuevo, pesó más que los derechos ciudadanos, y es así como Estados Unidos y otros países occidentales volvie-

ron a cooperar con los militares egipcios, tras dejar un inmenso reguero de sangre y frustración por el camino, que, no me cabe duda, volverá a pasar factura con futuras crisis, quizá con una presencia de actores armados.²⁷

Durante el período analizado, **Irán**, una teocracia chií, sufrió varias situaciones conflictivas, de las que señalaré cuatro, además de las tensiones ya comentadas, respecto a las acusaciones de Arabia Saudita y Bahrein de interferir en sus asuntos internos. En primer lugar, Irán sufre una permanente crisis interna, de alto voltaje, entre los sectores fundamentalistas y los reformistas, espoleada por el radicalismo del presidente Ahmadineyad, en el poder entre 2005 y 2013, enemigo acérrimo de Israel, seducido por la posesión de armas nucleares, histriónico, aficionado a las intrigas palaciegas en un país con continuas luchas internas dentro del mismo régimen, y gobernante de mano de hierro, que nunca titubeó en perseguir, encarcelar y ejecutar a cualquier opositor, y en prohibir cualquier formación política contraria a sus proyectos. El control social es extremo, pero la resistencia de millones de ciudadanos, cansados de la falta de libertades y de las sanciones que recaían sobre el país, debido al programa nuclear, también. En 2012, el presidente empezó a ser severamente cuestionado, y en 2013, al haber cumplido dos mandatos, tuvo que dejar la presidencia, y fue sustituido por el reformista Rouhani, que, a pesar de lograr el acuerdo con Estados Unidos sobre el programa nuclear, no pudo llevar a cabo todas sus promesas de apertura política y social.²⁸ En su primer año de mandato, además, aumentaron las ejecuciones y continuaron mermadas las libertades.²⁹ El último informe del relator especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en Irán, de marzo 2016, a pesar de reconocer algunos avances, señaló una gran cantidad de deficiencias.³⁰ Difícilmente puede hablarse, pues, de prevención en esta última etapa, por lo que este país, con una población muy joven que aspira a cambios profundos, está condenado a vivir nuevas revueltas.

Quiero destacar, pues lo considero altamente positivo, que, en este período, la administración del presidente Obama, con un secretario de Estado sumamente tenaz en este tema,³¹ estuvo batallando, con mucho viento en contra, hasta conseguir un **acuerdo de no pro-**

liferación con Irán,³² en julio de 2015, auspiciado por el llamado E3/UE+3 (China, Francia, Alemania, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos), más la Unión Europea, sumamente importante para la reincorporación de Irán al ámbito de las relaciones diplomáticas normalizadas, y poner fin al embargo que sufría, a pesar de los temores de Israel. El acuerdo se logró con el nuevo gobierno iraní, después de unos años de elevada tensión y amenazas entre Estados Unidos, Israel e Irán. La Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA), organismo de la ONU encargado de supervisar la aplicación del acuerdo por Teherán, aseguró a principios de 2017 que Irán cumplía con sus compromisos. Lo lamentable es que, en diciembre de 2016, y mediante un acto unilateral, el Congreso estadounidense renovó la polémica Ley de Sanciones a Irán (ISA, por sus siglas en inglés), lo que significa la prolongación de las sanciones contra el país durante diez años más, bajo el argumento de que esta ley no viola el acuerdo nuclear. Washington suspendió las sanciones contra Irán relacionadas con su programa nuclear, pero impuso otras vinculadas a la violación de derechos humanos por Teherán, a su apoyo al «terrorismo» en Oriente Medio y a su programa de misiles balísticos.³³ Una piedra en el zapato en un tema sumamente delicado, que podría suponer una nueva radicalización de Irán en este tema. En cualquier caso, tanto el acuerdo de julio 2015 como lo que pueda suceder posteriormente, la única prevención posible es la que pueda ejercer la negociación diplomática y el cumplimiento de lo ya acordado.

Al margen del conflicto interno y sus correspondientes luchas por el poder, y del tema nuclear, y dentro de una extrema complejidad por todos los acontecimientos, muy dinámicos, que se han derivado de la guerra de Siria y posteriormente por la aparición del Estado Islámico en Iraq y Siria, hay que señalar que Irán ha tenido que lidiar con un contencioso histórico, acentuado desde 2004, cual es la existencia de la minoría kurda en el noroeste del país, generador de tensiones y enfrentamientos armados de consideración, poco conocidos, incluso en el propio Irán. El **conflicto de Irán con su población kurda**, conformada por unos 6 millones de personas, no puede analizarse de forma separada a lo que ha acontecido con este pueblo, repartido, también en Iraq, Siria y Turquía, ya que es una cuestión regional, tanto por su conflictividad como por su posible gestión. Lo

que ocurre en un sitio influye en lo que acontece en otro, y a pesar de la cambiante relación entre los grupos armados kurdos de la región. En el mismo Irán, los kurdos también tienen grandes diferencias entre sí, políticas y religiosas. En 2010 se recrudecieron los enfrentamientos con los kurdos, con víctimas mortales, especialmente con los grupos armados PJAK y YPG, hasta el punto de que fuerzas iraníes cruzaron la frontera iraquí para atacar a los grupos kurdos. Vale recordar, en este sentido, que la región kurda de Iraq goza, desde hace años, de algo más que una autonomía, pues ha conquistado, por méritos propios, una suerte de independencia *de facto*. Si se le añade la franja del norte de Siria donde habita igualmente población kurda, se puede entender el supremo temor de Turquía, el país con mayor población kurda, a la que tiene bajo una enorme presión y represión, de que este pueblo quede enlazado a través de un corredor en su parte meridional, si acaban controlando todo el norte de Siria, la región que los kurdos denominan Rojava. En 2011, el conflicto se agravó en Irán, causando numerosas víctimas mortales y afectando especialmente el norte de Iraq. La pretensión de Irán era crear una «zona colchón» en la frontera entre los dos países, pero a base de despoblarla. En septiembre de 2011, el PJAK decretó un alto el fuego y realizó una propuesta para una salida dialogada del conflicto, muy sensata y realista, y en años posteriores siguió la senda del PKK, el grupo armado kurdo de Turquía que había optado por la vía negociadora, una esperanza que se vio abruptamente finiquitada en 2016, después de que el gobierno turco rompiera todo diálogo, y su presidente convirtiera el país en una dictadura, poniendo especial énfasis en la represión a la población kurda, tanto la turca como la siriana. Ya en 2016, Irán y Turquía renovaron una alianza de intereses regionales, en detrimento de los kurdos de los dos países, que por otra parte gozan de la protección de Estados Unidos, por lo que este conflicto continuó sin resolverse.

El cuarto frente conflictivo que se analiza con relación a Irán es el referente a la **población baluchi**, que habita la provincia de Sistán Baluchistán,³⁴ con 2,2 millones de habitantes, empobrecida e insegura, fronteriza con Afganistán y Pakistán, y por ello altamente sensible a los conflictos de los dos países vecinos. Los baluchi son una comunidad de cerca de 9 millones de personas, que además de

Irán habitan también en la provincia de Baluchistán, en Pakistán (la comunidad más grande, y que se encuentra en situación de conflicto armado desde hace unos años), en Afganistán, Bahréin y el Punjab (India). La población baluchi de Irán, mayoritariamente suní, en contraste con la mayoría chií del país, tiene lengua propia y se siente discriminada. Desde 2005 aparecieron algunos grupos armados que han ido realizando atentados, causando numerosas víctimas mortales, y que enturbiaron las relaciones de Irán con Pakistán, al que acusaba de no controlar a esos grupos, con retaguardia en este último país. Al ser considerado como un problema de terrorismo, el gobierno iraní no actuó con medidas preventivas en el terreno no militar, lo que constató su incapacidad para gestionar adecuadamente su diversidad en cuanto a identidades culturales y religiosas.

Volviendo al pueblo kurdo, pero esta vez sobre los **kurdos que habitan en el norte de Iraq**, en el período analizado se visibiliza claramente la enorme complejidad de la región y los cambios geopolíticos de la misma, especialmente intensos desde el inicio de la guerra en la vecina Siria y la aparición del Estado Islámico en los dos países. El Kurdistán iraquí tiene un terrible historial de represiones por parte del gobierno central iraquí, que alentó los deseos de autogobierno de esta población, que logró una autonomía a partir de 1992, que con los años fue creciendo hasta convertirse en un territorio con estructuras paralelas, lo que ha generado continuos problemas con el Estado central iraquí, ya sea por el control de los grandes recursos petroleros, por el estatus de algunos territorios, por los esquemas de seguridad, o por las alianzas estratégicas derivadas de las guerras que han asolado la región, así como por el papel general de la población kurda, repartida en cuatro países, en dichas guerras. Entre otras cosas, las guerras en Siria y en la propia Iraq provocaron importantes desplazamientos de personas hacia el Kurdistán iraquí, así como momentos de elevada tensión debido a los avances de miembros del Estado Islámico en territorio kurdo, frenados sin embargo por las fuerzas kurdas, con un claro apoyo de Estados Unidos y otros países occidentales, que penetraron incluso en territorio sirio. El diálogo entre el Kurdistán iraquí y el gobierno central, sin embargo, ha existido siempre y parece inevitable, a pesar de varios enfrentamientos

de consideración entre ambos, especialmente a partir de 2012. No debe olvidarse tampoco que los kurdos forman parte del gobierno central iraquí. En cuanto a los diálogos, en 2013, por ejemplo, hubo intercambio de visitas entre el primer ministro iraquí y el presidente del Kurdistan iraquí,³⁵ y se crearon comités conjuntos para resolver algunos contenciosos, pero, a la vez, surgieron nuevas divergencias, como la venta de petróleo kurdo a Turquía, una paradoja geopolítica. En 2014, ambas partes llegaron a un principio de acuerdo en cuanto al reparto del petróleo kurdo y al financiamiento del gobierno regional del Kurdistan, aunque después hubo incumplimientos. La guerra, la baja de los precios del petróleo, las luchas políticas internas, la crisis humanitaria provocada por la enorme cantidad de personas que se han desplazado a la zona, la dependencia militar de Estados Unidos, la corrupción y la falta de ingresos, constituyen elementos añadidos a las dificultades ya señaladas, por lo que las tensiones pueden agravarse aún más. Su futuro, pues, resulta muy incierto, y quizá no dependa tanto de factores internos (del propio gobierno regional y de las intrigas sobre el poder) como de sus relaciones con el gobierno central y del desarrollo de las guerras que asolan la región.

En cuanto al **Líbano**, es preciso recordar que este país sumamente polarizado en el ámbito político, pluricultural y plurirreligioso, vivió una guerra civil entre 1975 y 1990, con más de 200.000 muertos, finalizada tras un acuerdo de paz; que durante décadas estuvo ocupado por fuerzas sirias y que volvió a sufrir una enorme convulsión tras el asesinato del ex primer ministro Hariri, en 2005, lo que motivó una investigación, que, ya en 2011, terminó cuando el Tribunal Especial del Líbano,³⁶ creado en 2009, acusara a miembros del grupo Hezbolá como autores de dicho asesinato. Hezbolá es un grupo armado chií, que forma parte del gobierno libanés, que tiene una gran autonomía militar, es aliado de Irán y de Siria, y es un enemigo histórico de Israel. Líbano es, pues, un país en permanente agitación y fácil de desestabilizar debido a su pluralidad confesional. La acusación hacia Hezbolá fue motivo de una profunda crisis política en los años siguientes, que se vio agravada por la guerra de Siria y el juego de alianzas que se creó respecto a la misma. En 2011 ya se produjo una

crisis importante, tras la retirada de varios ministros chiíes del gobierno de unidad nacional y la proclamación de un nuevo primer ministro, suní. Al año siguiente, la guerra de Siria afectó de lleno al país, que vivió una oleada de violencia entre partidarios y opositores al régimen sirio, y que produjo centenares de muertos en los años inmediatos. La guerra siriana entró de pleno en Líbano no solo por la implicación militar de Hezbolá o los ataques de Siria al territorio libanés, sino también por la llegada masiva de personas refugiadas (más de un millón), por lo que su destino quedó a merced del desenlace de la guerra en el país vecino, en una nueva pérdida de soberanía y un agravamiento de la división interna. En 2012, el presidente del país intentó un nuevo diálogo nacional,³⁷ apoyado por Naciones Unidas, sin éxito, y en 2013 dimitió el primer ministro, lo que agravó la inestabilidad del país, a pesar de los intentos presidenciales de que el país se mantuviera al margen de la guerra siriana, algo que resultó imposible. Todos estos factores crearon una profunda inestabilidad política y sumieron al país en un estado de ingobernabilidad,³⁸ que provocó el hartazgo y la movilización de la población civil. Por el contagio de Siria, de hecho, Líbano vive ya una nueva guerra civil, y el riesgo de que Israel intervenga militarmente no sería descartable, aunque sí sumamente riesgoso, según fueran las cosas en la región. De hecho, en los años analizados, Líbano e Israel vivieron momentos de mucha tensión, incluidos enfrentamientos armados, con frecuencia por temor al rearme de Hezbolá y a pesar de la presencia de la misión de mantenimiento de la paz, UNIFIL,³⁹ en los que, en varias ocasiones, participó Siria, en particular a partir de 2012, con ataques armados de Israel contra Siria, aliada de Hezbolá, que produjeron víctimas mortales. La UNDOF-FNUOS,⁴⁰ la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (entre Israel y Siria), también quedó mal parada.

Al analizar la crisis interna del **Yemen** con su región septentrional, es pertinente recordar que este país es fruto de una reunificación no muy lejana, de 1990, entre lo que fue la República Árabe del Yemen (Yemen del Norte), independiente desde 1918, que mantiene el control político, y la República Democrática Popular del Yemen (Yemen del Sur), que no alcanzó la independencia de la metrópoli britá-

nica hasta 1967, convirtiéndose inicialmente en un Estado marxista, y que ahora se siente marginada, lo que es uno de los motivos de la crisis que se comenta. La historia de los dos países fue muy diferente, y la unificación no fue pacífica, lo que provocó una guerra en 1994, que en realidad no está resuelta. Aunque es un país pobre, Yemen tiene un importante peso geopolítico, pues controla la costa oriental del estrecho de Bab al Mandeb, por donde sale cerca del 30 % del crudo mundial. Además, es objeto de disputa por parte de Arabia e Irán, ya que en el país hay casi tantos chiíes como suníes. El país sufre también, y desde 2004, un conflicto armado en la zona norte con los chiíes houtistas, que estuvo a punto de solucionarse en 2010,⁴¹ y en el que el gobierno yemení recibe el apoyo militar de Arabia Saudita y de Estados Unidos. Este conflicto armado desestabilizó profundamente al país, especialmente a partir de 2014, y afectó de forma notable la gestión del conflicto con el sur del país. Yemen fue otro de los países a los que llegaron las revueltas de 2011 por la «primavera árabe», que logró expulsar al presidente. Por si fuera poco, el gobierno tuvo que hacer frente a una importante presencia del grupo al-Qaeda en la península Arábiga (AQPA). De nuevo, nos encontramos con una presidencia longeva del que fuera mandatario del Yemen del Norte, Saleh, en el poder desde 1978 hasta 2012, un factor que hay que tener en cuenta. A efectos de este estudio, desde 2006 existe un movimiento secesionista en el sur del país, expresado por varios grupos, lo que dio origen a serios enfrentamientos en el período analizado, con numerosas víctimas mortales. Entre las medidas adoptadas por el gobierno, figuran la excarcelación parcial de prisioneros y la creación de un Comité para el Diálogo, en 2010, que dio origen a una Conferencia del Diálogo Nacional, ya en 2013, en la que se contempló un sistema federal que generó nuevas divisiones en los diversos movimientos sureños, al dividir el país en seis regiones. No se tuvo muy en cuenta a los líderes tribales, muy influyentes en el norte del país. En 2011, el Consejo de Cooperación para los estados Árabes del Golfo (CCG) promovió un acuerdo de transición, que sufrió retrasos en su aplicación y que culminó en la formación de un gobierno de unidad, tras la salida del presidente Saleh. En el mismo año, Naciones Unidas nombró a un enviado especial, que ocupó el cargo hasta 2015 y facilitó el Peace and

National Partnership Agreement, de septiembre de 2014.⁴² En 2013, el gobierno hizo el gesto de pedir perdón por la guerra civil de 1994 y por la represión ejercida por el anterior presidente. En 2014, sin embargo, los al-Houtistas ocuparon temporalmente la capital y se formó un nuevo gobierno. Al año siguiente, las cosas cambiaron y la guerra con los al-Houtistas, ya muy extendida por todo el país, y con el nivel de violencia alcanzado, condicionó el debate sobre el futuro del sur del país y la propia estructura del Estado.

La prevención sobre las crisis sociopolíticas de la región ha sido realmente escasa y sin resultados, por la interrelación conflictual de muchos factores, algunos de ellos belígenos, que siempre dificultan enormemente el abordaje de los problemas internos. Entre las medidas adoptadas por los siete países analizados, especialmente por los países que se vieron envueltos en las revueltas de la «primavera árabe», todas ellas de carácter perentorio para calmar la situación, pero nunca de calado estructural, cabe citar ciertas concesiones económicas, la celebración de elecciones después de mucho tiempo, la creación de una comisión de investigación internacional sobre los crímenes ocurridos en años anteriores, algún embargo temporal de armas, varios intentos fallidos de abrir un diálogo nacional, intercambios de visitas de los dirigentes de zonas enfrentadas, la liberación parcial de prisioneros, un acuerdo fallido de transición política, o el acto simbólico de pedir perdón a la población. Como éxito, señalar el acuerdo alcanzado con Irán sobre la no proliferación nuclear, aunque con problemas de última hora.

En resumen, Oriente Medio no solo concentra los conflictos armados más letales del momento, sino que también vive serias turbulencias de carácter sociopolítico, muy mediatizadas por la compleja geopolítica regional, por lo que la inmensa mayoría de las crisis analizadas no ha tenido salida positiva, y las medidas adoptadas de carácter preventivo han sido claramente insuficientes, en el mejor de los casos.

Resultados de la prevención en las crisis analizadas		
Positivo	Insuficiente	Negativo
Irán (proliferación nuclear)	Iraq (kurdos)	Arabia Saudita Bahréin Egipto Irán (conflicto interno) Irán (kurdos) Irán (baluchi) Líbano Yemen (sur)
1 (10 %)	1 (10 %)	8 (80 %)

Actores de la prevención en Oriente Medio

Secretario general de Naciones Unidas. Informes sobre la aplicación de la Resolución 1559, de 2004, sobre la situación entre Líbano y Siria: 2 en 2010, 2 en 2011, 2 en 2013, 1 en 2014 y 2 en 2015.

Fuerza Provisional de Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL). Informes del secretario general sobre la aplicación de la Resolución 1701, de 2006: 3 en 2010, 4 en 2011, 3 en 2012, 3 en 2013, 3 en 2014 y 3 en 2015.

Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS-UNDOF), entre Siria e Israel (2 informes del secretario general en 2010, 1 en 2011, 3 en 2012, 4 en 2013, 4 en 2014 y 4 en 2015).

Enviado especial del secretario general de la ONU para el Yemen.

Oficina del Coordinador Especial de Naciones Unidas para el Líbano.

PNUD (Líbano: <<http://www.lb.undp.org/content/lebanon>>).

E3/UE+3 o P5+1 (China, Francia, Alemania, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos), más la Unión Europea (acuerdo de no proliferación nuclear con Irán).

Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) (acuerdo de no proliferación nuclear con Irán).

Consejo de Cooperación para los estados Árabes del Golfo (Yemen).

Relator Especial para los Derechos Humanos en Irán, desde 2011.

Consejo de Derechos Humanos (Arabia Saudita: informe crítico; Bahréin: informe crítico; Egipto: informe crítico; Irán: informe crítico en 2011).

Parlamento Europeo (Bahréin: pidió restricciones a la exportación de material de seguridad).

Bahrain Independent Commission of Inquiry (BICI).

International Crisis Group (ningún informe sobre Arabia Saudita desde 2005; Bahréin: informes de abril y junio 2011; Egipto: informes de febrero 2011, abril 2012 y agosto 2013; Irán: informes de febrero y septiembre 2010, febrero y junio 2012, febrero y agosto 2013; mayo, agosto y diciembre 2014, diciembre 2015; Iraq-kurdos: informes de marzo 2011, abril 2012 y mayo 2015; Líbano: informes de mayo, octubre y diciembre 2010; marzo y noviembre 2012, mayo 2013, mayo 2014 y julio 2015; Yemen: informes de marzo y octubre 2011, julio 2012, abril y septiembre 2013, junio 2014 y marzo 2015).

Human Rights Group (Arabia Saudita: informes de abril y septiembre 2010, febrero 2012, diciembre 2013, mayo y junio 2015; Bahréin: informes de febrero y abril 2010, julio 2011, febrero y septiembre 2012, junio 2013, mayo 2014 y noviembre 2015; Egipto: informes de noviembre 2010, enero 2011, enero 2012; febrero, agosto y octubre 2014 y septiembre 2015; Irán: informes de febrero y diciembre 2010, septiembre 2011, diciembre 2012, noviembre 2013 y agosto 2014; Iraq-kurdos: informe de junio 2010; Líbano: informes de abril, septiembre y noviembre 2010; junio 2013 y enero 2015; Yemen: informes de abril 2010, diciembre 2011; febrero, septiembre y noviembre 2012; febrero, marzo, septiembre y octubre 2013; febrero y mayo 2014, y junio y noviembre 2015).

Amnistía Internacional (Arabia Saudita: 3 informes en 2010, 6 en 2011, 10 en 2012, 7 en 2013, 8 en 2014 y 15 en 2015; Bahréin: 4 informes en 2010, 7 en 2011, 13 en 2012, 6 en 2013, 12 en 2014 y 15 en 2015; Egipto: 1 informe en 2010, 8 en 2011, 3 en 2012, 15 en 2013, 5 en 2014 y 2 en 2015; Irán: 3 informes en 2010, 5 en 2011, 5 en 2012, 2 en 2013, 6 en 2014 y 3 en 2015; Iraq-kurdos: informes de julio, septiembre y diciembre 2014; Líbano: 1 informe en 2010, 3 en 2013, 3 en 2014 y 3 en 2015; Yemen: 2 informes en 2010, 3 en 2011, 6 en 2012, 4 en 2013 y 3 en 2015).

Notas

Introducción

1. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277>>.
2. Desde 2006, Naciones Unidas dispone de una Comisión de Consolidación de la Paz, muy centrada en el continente africano <<http://www.un.org/es/peacebuilding>>.
3. *La compasión no basta*, Icaria editorial, Barcelona, 1995.
4. Desarrollé este concepto, y otros dilemas humanitarios, en el tercer capítulo del libro *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria editorial, Barcelona, 1998.
5. Lo dicho no es, en absoluto, una metáfora. En 1994, en pleno genocidio de Ruanda, en la ciudad de Goma, compartí hotel, restaurante y bar, con los organizadores de dicho genocidio, sin que la gran cantidad de periodistas y de miembros de organizaciones humanitarias les prestaran la debida atención. Sencillamente, los genocidas se reían de nuestra ingenuidad compasiva. Y eso continúa sucediendo en nuestros días. Por ello, ante la observación de los conflictos armados y las crisis sociopolíticas, conviene y es saludable ponerles nombres y apellidos a los causantes.
6. La compasión, la piedad o la misericordia, como virtudes humanas, siempre han sido motivo de confusión en el momento de interpretar acontecimientos, incluido algo tan vital como el amor. Al respecto, nadie como Stefan Zweig podría describirlo de manera tan intensa y cirujana, como lo hizo en 1939, en su maravillosa obra *La impaciencia del corazón* (Acantilado), también traducida como *La piedad peligrosa*.
7. Noto a faltar, en la literatura actual sobre conflictos, más análisis sobre las razones que impulsan a algunos seres humanos a comportarse con extrema crueldad. El análisis de las patologías de dirigentes políticos y mili-

tares, a veces auténticos psicópatas, es muy necesario para entender a cabalidad la toma de decisiones en contextos de crisis. En la década de los setenta, por ejemplo, fueron muy loables las aportaciones de personas del ámbito de la psicología y el psicoanálisis (Franco Fornari, Arnaldo Raskovsky, etc.), para entender el fenómeno de la guerra, que no es más que un fenómeno humano, no una maldición divina. La guerra, contrariamente a lo que expuso Clausewitz, y que ha tenido tanta prédica y seguidores, en absoluto es «la continuación de la política por otros medios», sino «el fracaso mayúsculo de la política». Es la culminación de la estupidez humana, y quienes la alienan, idolatran, sacralizan y financian, son todos ellos necrófilos y despegados de la vida.

8. La clásica tipificación de los conflictos armados en políticos, identitarios o territoriales, aunque es didáctica, me parece excesivamente reducida y simplificadora, pues coexisten varios factores a la vez, llenos de matices. En las crisis sociopolíticas ocurre otro tanto, o quizá incluso más, por lo que he preferido hacer listados más amplios en cuanto a motivaciones, en lugar de utilizar una clasificación simple.

9. Para ello he optado por observar la mayor parte de los casos de «tensiones» de cierta intensidad, que el Programa de Conflictos y Construcción de Paz de la Escuela de Cultura de Paz detectó en el período 2010-2015; los países que, en algún momento del sexenio, International Crisis Group señaló en situación de alto riesgo; los movimientos significativos de población refugiada y desplazada, según los datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), así como los informes de Human Rights Group y Amnistía Internacional y los informes del secretario general de la ONU, además de otras fuentes adicionales que señalo a pie de página. También he consultado unas 600 páginas webs.

10. En el libro *Diplomacias de paz: negociar con grupos armados*, Icaria editorial, Barcelona, 2015, señalo con amplitud las condiciones para que una negociación sea exitosa, y no una simple pérdida de tiempo para justificar la existencia de estructuras negociadoras.

11. Su definición de «tensión» es la referente a «aquella situación en la que la persecución de determinados objetivos o la no satisfacción de ciertas demandas planteadas por diversos actores conlleva altos niveles de movilización política, social o militar y/o un uso de la violencia con una intensidad que no alcanza la de un conflicto armado, que puede incluir enfrentamientos, represión, golpes de Estado, atentados u otros ataques, y cuya escalada podría degenerar en un conflicto armado en determinadas circunstancias. Las tensiones están normalmente vinculadas a: a) demandas de autodeter-

minación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; b) la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado, o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o c) al control de los recursos o del territorio».

12. Aunque está muy centrado en el caso de la Unión Europea, recomendando leer con mirada crítica el informe «Crisis Rooms. Towards a global network?», publicado por el Institute for Security Studies de la UE <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Crisis_Rooms.pdf>.

13. <<http://reliefweb.int>>.

14. <<https://www.amnesty.org>>.

15. <<https://www.hrw.org>>.

16. Me refiero a los Anuarios de Procesos de Paz, de 2006 a 2016. <http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=533%3Aanuarios-procesos&catid=46&Itemid=66&lang=ca>.

17. El mismo término de «terrorismo» ya es objeto de permanente discusión y polémica, debido a su fácil instrumentalización. Si bien es relativamente sencillo señalar una acción como «terrorista», en la medida que busca generar terror, la calificación de un grupo armado como «terrorista» tiene una connotación diferente. Lo que para algunos son «terroristas», para otros son «luchadores por la libertad» o «resistentes de la opresión», para utilizar solo dos términos de los muchos que se emplean. No obstante, hay algunos grupos armados que fundamentalmente basan su acción en generar terror, por lo que, en estos casos, no me parece desapropiado darles este calificativo. En este estudio, aunque escasamente, he utilizado ese adjetivo en algunas ocasiones. Tampoco es una inocencia, sino una decisión política muy meditada y con una clara lectura geopolítica, que en las listas de grupos terroristas de la Unión Europea o de Estados Unidos, aparezcan unos grupos y no otros, aunque sean tremendamente sanguinarios, y que el calificativo de terrorismo no se aplique a las actuaciones de gobiernos y empresas transnacionales con una enorme capacidad destructora y que actúan con absoluta impunidad.

18. Naciones Unidas ha oficializado ya el término de «prevención del extremismo violento», al que muchos otros organismos, como se verá, le están dedicando cada vez mayor atención, en el sentido de no ofrecer únicamente respuestas militares a dicho fenómeno. El 24 de diciembre de 2015, el secretario general presentó a la Asamblea General el plan de Naciones Unidas al respecto: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674>.

19. En África Central, por ejemplo, operan siete instituciones diferen-

tes, con atribuciones de prevención, aunque sean muy ineficientes, lo que me ha obligado a distribuir los países buscando su cercanía a los organismos más importantes.

20. Esa instrumentalización no es nueva. En los años ochenta y noventa, ya escribí numerosos artículos y capítulos de algunos libros que señalaban, para el caso de España, cómo los discursos de los ministerios de Defensa y Exteriores se llenaban, cada vez más, del discurso preventivo para justificar el gasto militar, y sin hacer absolutamente nada en políticas preventivas.

21. Al respecto, puede verse el capítulo V de mi libro *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria editorial, Barcelona, 1998.

22. Si bien inicialmente había pensado incluir un apartado sobre la sociedad civil, en el cuadro final de actores de cada región, ante la imposibilidad de incluir a tantas organizaciones y de calibrar su incidencia, opté finalmente por no incluir este apartado. Ello, por supuesto, no minimiza ni descalifica el importante papel que tienen estas organizaciones para denunciar las situaciones de crisis e impulsar los cambios necesarios en cada país, de lo que estoy plenamente convencido.

23. Una vez un periodista le preguntó a Gandhi qué opinaba sobre la «civilización occidental». Sarcásticamente y de forma muy sabia y escueta, le respondió: «Me parece una gran idea».

24. El nuevo secretario general de la ONU, Antonio Guterres, desde su toma de posesión al iniciarse 2017, anunció que la prevención de conflictos sería una de sus prioridades, por lo que no descarto que puedan producirse cambios importantes en el organigrama y la manera de hacer de este organismo, a corto o medio plazo. El 4 de abril de 2016, el entonces candidato a la Secretaría General, ya realizó una declaración de principios al respecto: <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/4-April_Secretary-General-Election-Vision-Statement_Portugal-4-April-20161.pdf>. En enero de 2017, una vez tomó posesión del cargo, Guterres anunció que realizaría cambios en la Secretaría en los temas de paz y seguridad, con una mirada más preventiva y orientada a la acción: <<http://sdg.iisd.org/news/conflict-prevention-is-the-priority-says-un-secretary-general>>.

25. <<http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>>.

26. Existe un centro que recopila de una forma muy práctica toda la actividad del Consejo de Seguridad, por países y temas, y que publica un informe mensual: <<http://www.securitycouncilreport.org>>.

27. Al referirme a la Federación Rusa, normalmente hablaré de Rusia. Lo mismo haré con otros países, sobre los que he adoptado la expresión más popular y periodística respecto a su nombre formal.

28. No quiero dejar de señalar, no obstante, la importancia de la personalidad de dichos secretarios (desde su fundación, lamentablemente han sido siempre hombres, no mujeres), pues han existido secretarios generales valientes y con carisma, y otros tremendamente mediocres y sumisos. A pesar de sus limitaciones, estas personas, si quisieran e hicieran valer su independencia, podrían tener una enorme capacidad de influencia e incidencia en los asuntos internacionales. Las grandes potencias, sin embargo, ya procuran que sean elegidas personas manejables y que no se entrometan excesivamente en sus intereses.

29. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2016/620>>.

30. En el citado documento, el secretario general se atrevió, incluso, a pedir que el caso de Siria fuera llevado a la Corte Penal Internacional, una propuesta que el Consejo de Seguridad nunca aprobaría, por el veto de Rusia.

31. En 2016, solo se hicieron cuatro sesiones de este tipo.

32. Evidentemente, los informes del secretario general no los redacta él personalmente, sino el Departamento de Asuntos Políticos, a partir normalmente de los informes que hacen los enviados o representantes del secretario general y, en los casos en que hay operaciones de mantenimiento de la paz, con el concurso del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Como podrá adivinarse, en estos informes nunca puede haber ataques o críticas directas a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por lo que conviene saber interpretar su redactado, e intuir algunas consideraciones interesantes. En cualquier caso, recomiendo la lectura de los informes del secretario general antes de consultar las resoluciones del Consejo de Seguridad, pues contienen análisis muy sugerentes, aunque sea por la omisión de determinadas cuestiones. En algunos casos, además, se puede notar la impronta personal del pensamiento y la estrategia de algunos/as enviados especiales.

33. <<https://www.un.org/sg/en/content/ban-ki-moon/human-rights-front-initiative>>.

34. De nuevo he de insistir en lo decisivo que es la personalidad, capacidad, dedicación y entrega de estas personas. Algunas son auténticas servidoras de las causas sobre las que tienen que trabajar, y lo hacen con plena responsabilidad, y otras son extremadamente burocráticas y no llegan ni a conocer el terreno.

35. Sin ir más lejos, creo que es bueno recordar aquí que, en la Cumbre Mundial de 2005, los Estados miembros se comprometieron a crear una «cultura de prevención», a fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas en ese sentido y a tomar «medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz». Antes, en la Resolución 1325 (2000), el Consejo de

Seguridad ya había pedido que aumentara la participación de las mujeres en la prevención de conflictos, y había reconocido la importancia de los mecanismos locales de solución de conflictos.

36. <<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=+A%2F47%2F277&Submit=Buscar&Lang=S>>.

37. Valoro, pues, y en la línea de lo que ya comenté, el señalamiento que hace el mismo informe cuando dice que «en diplomacia, el “factor humano” es el más incierto, el más difícil de planificar y, al mismo tiempo, probablemente el más esencial para que cualquier labor de diplomacia preventiva sea fructífera. Tienen poco valor los mejores instrumentos y estrategias, sin las personas adecuadas para utilizarlos y aplicarlos».

38. Resolución 2282, de 27 de abril de 2016: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2282\(2016\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2282(2016))>.

39. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2015/730>>.

40. Naciones Unidas ha asumido este tema como una de sus prioridades, especialmente para prevenir el genocidio, a través de su Oficina para la prevención de genocidio y la responsabilidad de proteger, que tiene un consejero especial para cada uno de los dos temas: <<http://www.un.org/en/genocideprevention/index.html>>.

41. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2016/620>>.

42. Recomiendo, en este sentido, como bibliografía complementaria, las propuestas, contrastadas sobre la realidad, de la estrategia política de la noviolencia activa, de las que Gene Sharp (1928) es una de las principales referencias. Aprovecho para señalar que las críticas vertidas contra este ya anciano académico y activista, señalándolo incluso como miembro o aliado de la CIA, resultan sumamente ridículas, y que solo pueden venir de boca de quienes no han leído sus escritos, o, si los han leído, han temido que revueltas populares en sus respectivos países acaben con sus privilegios y sus formas autoritarias. Algunos títulos: *Sobre el conflicto noviolento estratégico: Entendiendo sus principios básicos*, Robert L. Helvey. <<http://www.aeinstein.org>>, *De la dictadura a la democracia*, Gene Sharp. <<http://www.aeinstein.org>>, *Civil Resistance and Power Politics*, Adam Roberts y Timothy Garton Ash. <<http://ukcatalogue.oup.com>>, *People Power and Protest since 1945: a bibliography on nonviolent action*, April Carter, Howard Clark y Michael Randle <<http://www.civilresistance.info>>, y *Teoría e historia de la revolución noviolenta*, Jesús Castañar, Virus Editorial, Barcelona, 2013.

43. Hay que añadir a esa lista los órganos subsidiarios, fondos y programas, de los que destacaré algunos.

44. Noventa en 2010, 88 en 2011, 83 en 2012, 102 en 2013, 124 en 2014 y 123 en 2015.

45. <<http://www.un.org/undpa/en>>.

46. Habría que añadir otros nombramientos, por temáticas. Para nuestro propósito, destacaría los/las representantes o asesores especiales sobre «los niños y los conflictos armados», «prevención del genocidio» y «violencia sexual en los conflictos», aunque todos estos cargos están más bien vinculados con los conflictos armados, y no tanto con la prevención de la violencia en las crisis sociopolíticas.

47. No se incluyen los referentes a ejes temáticos.

48. <<http://www.un.org/undpa/en/elections>>.

49. Afganistán (UNAMA), Unión Africana (UNOA), Camerún-Nigeria (CNMC), Siria, Yemen, Burundi, Chipre, Grecia-FYROM, África Central (UNOCA), Asia Central (UNRCCA), Colombia, Guinea-Bissau (UNIOGBIS), Grandes Lagos, Iraq (UNAMI), Líbano, Oriente Medio (UNSCO), Somalia (UNSOM), Sudán-Sudán del Sur, África Occidental y Sahel (UNOWAS), Sáhara Occidental, Myanmar, Guyana, Venezuela, Representación de Naciones Unidas en las Discusiones Internacionales de Ginebra (UNRGID), Enviado Especial para la implementación de la Resolución 1559 (2004) del Consejo de Seguridad, y el Consejero Especial para la Prevención del Genocidio.

50. <<http://peacemaker.un.org/friendsofmediation>>.

51. Conociendo la situación de Turquía en septiembre de 2016, ya de dictadura, y rotas completamente las negociaciones con los kurdos del PKK, no deja de ser cínica la reunión que este grupo mantuvo en Nueva York en dicho mes, bajo la copresidencia del ministro turco de Exteriores.

52. <<http://www.unhcr.org>; <http://www.acnur.org>>.

53. <<http://www.unhcr.org/news.html>>.

54. <<http://www.ohchr.org>>.

55. <http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2014_2017/omp_web_version/index.html#/home>.

56. <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/ListOfIssues.aspx>>.

57. A finales de 2014, la OACDH contaba con 29 asesores: en Bangladesh, Chad, la región de Grandes Lagos (Bujumbura), República Dominicana, Ecuador, Honduras, Jamaica, Kenya, Madagascar, Malawi, Maldivas, Moldova, Nigeria, Panamá (UNDG-LAC), Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Filipinas, Rusia, Ruanda, el Cáucaso Sur (Tbilisi), Sri Lanka, Tayikistán, Tanzania, Timor Leste, Tailandia (UNDG Asia y el Pacífico, Bangkok), Ucrania y Zambia, así como dos asesores nacionales en Serbia y la ex República Yugoslava de Macedonia.

58. A finales de 2014 la OACDH tenía oficinas en Bolivia, Camboya, Colombia, Guatemala, Guinea, Mauritania, México, los Territorios Palesti-

nos Ocupados (oficina independiente), Kosovo, Togo, Túnez, Uganda y Yemen.

59. En internet solo están disponibles los posteriores a enero de 2014.

60. <<http://www.ohchr.org/SP/PublicationsResources/Pages/databases.aspx>>.

61. <<http://uhri.ohchr.org/es/>>.

62. <<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>>.

63. <<http://spinternet.ohchr.org>>.

64. <http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx>.

65. El Alto Comisionado produce y recopila una inmensidad de documentos e informes, pero dado que incluye los redactados por otras organizaciones de derechos humanos, en apoyo a diferentes causas, no es significativa de su actividad interna. La búsqueda de esta documentación puede hacerse a través del portal de su página web, apartado «by countries» + «Full list of documents in the Charter-based bodies Database».

66. <<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/HRCIndex.aspx>>.

67. <www.undp.org>.

68. Un ejemplo de las aportaciones del PNUD en contextos conflictivos, y con una mirada propositiva, es el ejemplar estudio realizado en Colombia, en 2003, titulado «El conflicto: callejón con salida», lleno de propuestas muy bien argumentadas: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/colombia_2003_sp.pdf>.

69. En 2009, el PNUD ya editó un interesante libro sobre este aspecto tan importante: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/elections-and-conflict-prevention-guide.html>.

70. <<http://www.icj-cij.org/homepage/sp/>>.

71. <<https://pca-cpa.org/es/home>>.

72. <<http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/about-incaf.htm>; <http://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluatingconflictpreventionandpeacebuilding.htm>>.

73. <http://www.oecd-ilibrary.org/development/evaluating-donor-engagement-in-situations-of-conflict-and-fragility_9789264106802-en>.

74. <<http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/oecd-work-on-conflict-fragility.htm>>.

75. Los dos organismos señalados no son exclusivos de Oriente Medio, y abarcan zonas asiáticas y africanas, el primero, y el Magreb, el segundo.

76. Para redactar esta sección, partía de una amplia lista de organizaciones que he ido dejando a un lado en su mayoría, al ir analizando con detalle sus financiadores y sus equipos directivos. Aunque tenía la sospecha, nunca imaginé que hubiera tan pocas organizaciones importantes que fueran realmente independientes, ya sea de conocidas empresas transnacionales, fondos de inversión o de lobbies con intereses políticos. Existe una auténtica geopolítica en el mundo de las ONG y fundaciones vinculadas a temas de paz y conflictos. Aunque siempre he sido crítico con las teorías conspirativas sin fundamento, debo advertir honestamente que no es oro todo lo que reluce. No obstante, he incluido en este apartado algunas organizaciones que, a pesar de haber recibido críticas por este motivo, tienen una gran influencia en los centros de decisión política internacionales y hacen análisis igualmente interesantes. En algunos casos he puesto una nota.

77. En este sentido, y aunque ahora no esté actualizado, es de justicia mencionar el trabajo pionero de Paul van Tongeren, Hans van de Veen y Juliette Verhoeven, cuando, en 2002, publicaron, junto al entonces European Centre for Conflict Prevention, el magnífico estudio *Searching for Peace in Europe and Eurasia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, y luego *Searching for Peace in Central and South Asia*, donde describieron los compromisos de numerosas organizaciones de la sociedad civil en la prevención de conflictos y la construcción de paz.

78. <www.crisisgroup.org>.

79. <<https://www.crisisgroup.org/crisiswatch>>.

80. <<https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/database>>.

81. <<https://www.crisisgroup.org/early-warning-early-action>>.

82. <<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/strategic-framework-2016-2018.pdf>>.

83. Ya que no tratamos aquí de conflictos armados, no me extenderé en esta cuestión tan controvertida. Personalmente, y de forma muy esquemática, soy partidario de buscar las maneras de proteger a las poblaciones que están en peligro y de no permanecer pasivos ante el preludio de genocidios o matanzas en masa. No obstante, soy consciente del mal uso y de la pésima estrategia de la mayor parte de las intervenciones militares en estos contextos, frecuentemente mal llamadas «intervenciones humanitarias», por su falta de un proyecto político viable en los países intervenidos y por la obediencia de los militares a sus propios países, y no a una causa universal, por lo que, en la mayor parte de las veces, estas intervenciones acaban fracasando. Después de los desastres en Bosnia, Somalia y Ruanda, por ese orden, no se ha solucionado en absoluto las enormes disfunciones de las operaciones de mantenimiento de la paz o de las coaliciones militares inter-

nacionales. Además de la manipulación y de los intereses geopolíticos dominantes en dichas operaciones, existe una enorme confusión sobre este delicado tema, que ya tiene mucha literatura escrita y que, por lo que a mí respecta, merecería un libro aparte, poniendo al día lo que escribí en 1994, en *Naciones Unidas ante el mundo en crisis*» (Icaria editorial), después de ver en directo lo que se hizo en Somalia y Ruanda.

84. En la actualidad, en el Consejo figuran exministros o exprimeros ministros de Brasil, Irán, Australia, Suecia, Italia, Argelia, Sudáfrica, Alemania, Japón, Países Bajos, Chile, India (no hay ningún informe *report* de este conflictivo país), Indonesia, Kirguistán, Estados Unidos, Finlandia, Noruega, Dinamarca y China, un número quizá excesivo de países a los que no les gustaría ser criticados por sus intereses. Figuran también exaltos cargos de la OTAN (un exsecretario general y un exjefe del Comando Aliado), así como representantes de numerosas empresas, como Investec (bancos), Soplat (petróleo), Rasmala Investment Bank (de los Emiratos Árabes Unidos), la Cámara Internacional de Comercio, Fiore Financial Corporation (Canadá), Celtel International (telecomunicaciones en África), BG Group (petrolera británica), Statoil (petrolera noruega), Moby Group (empresa de comunicaciones de Dubái), así como mucha presencia de la Open Society (Georges Soros), que financia parte de los programas. <<https://www.crisis-group.org/who-we-are/board>>. Puede consultarse la lista de directivos anteriores en <<https://beta.companieshouse.gov.uk/company/FC018735/officers?page=1>>.

85. En 2016 advirtió en 18 ocasiones.

86. Burkina Faso (2), Côte d'Ivoire (5), Guinea (2), Guinea-Bissau (4), Nigeria (1), Zimbabue (1), Colombia-Venezuela (1), Guatemala (1), Haití (1), Venezuela (5), Bangladesh (2), Sri Lanka (1), Tailandia (3), Kosovo (1), Egipto (3) y Líbano (1).

87. No incluyo en este estudio la tensión entre Colombia y Venezuela que menciona ICG, en agosto de 2015, que seguí de cerca, pues la consideré con un alto contenido de teatralidad, derivada de cuestiones internas, y en ningún momento pensé que derivaría en un enfrentamiento abierto entre los dos países.

88. <<http://www.gppac.net>>.

89. <<http://eplo.org>>.

90. <<https://www.insightonconflict.org/es/conflicts>>.

91. <<https://www.irinnews.org>>.

92. <<https://www.irinnews.org/conflict>>.

93. <[http://www.irinnews.org/advanced-search?keys=&field_report_theme_tid\[\]=10](http://www.irinnews.org/advanced-search?keys=&field_report_theme_tid[]=10)>.

94. <<http://www.acleddata.com>>.
95. <<http://www.saferworld.org.uk>>.
96. <<http://www.c-r.org>>.
97. <<http://minorityrights.org>>.
98. <<http://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-174-Minority-Rights-The-Key-to-Conflict-Prevention.pdf>>.
99. <<http://www.beyondintractability.org>>.
100. <<http://www.beyondintractability.org/userguide/limitviolence-practitioners/violence-prevention-steps>>.
101. <<http://www.internal-displacement.org>>.
102. Dado que es muy didáctico, recomiendo la lectura de su documento sobre las causas del desplazamiento: <<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2015/20151208-root-causes-displacement.pdf>>.
103. <<https://www.amnesty.org/en>>.
104. <<https://www.hrw.org>>.
105. <<http://www.alternet.org/world/nobel-peace-laureates-slam-human-rights-watches-refusal-cut-ties-us-government?paging=off>>.
106. El «Board of Directors» de HRW, según su misma página web <<https://www.hrw.org/about/people/board-directors>>, está relacionado con las siguientes empresas: Independent Franchise Partners LLP (gestora británica de inversiones), Morgant Stanley Investment Management (fondo de inversiones), CFA Institute (fondo de inversiones), American Securities LLC (fondo de inversiones), Bain & Company (consultora estratégica, de Estados Unidos), Goldman Sachs & Co. (3 personas; banca de inversión, acusada de fraude por las hipotecas subprime, en la crisis financiera de 2008. Estuvo involucrada en el origen de la crisis de la deuda soberana en Grecia), American Securities Partners (private equity firm), Monex Group Inc. (servicios financieros, de Japón), BOOM Securities (HK) Limited (servicios on-line, de Hong Kong), Tokyo Stock Exchange Group (mercados financieros), Salomon Brothers Asia, Ltd (banca de inversiones), Integrated Archive Systems (archivo de datos, de Estados Unidos), Glenview Capital Management (fondo de inversiones), Kramer Levin Naftalis & Frankel LLP (bufete de abogados financieros, de París y Estados Unidos), Stroock & Stroock & Lavan LLP (importante bufete de abogados financieros, de Estados Unidos), Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison LLP (legendaria firma de abogados financieros, con más de 900 abogados), Pershing Square Capital Management (fondo de inversiones, de Estados Unidos), Windcrest Partners (fondo de inversiones, de Estados Unidos), Dalet Technologies (empres audiovisual, de Estados Unidos), Manatt, Phelps, Rothenberg and

Tunney (importante bufete de abogados, de Estados Unidos), Trellis Fund (fondo de inversiones, de Estados Unidos), KME Consulting (asesoría fiscal, de Estados Unidos), Savoy Pictures and Sony Entertainment (audiovisual, de Estados Unidos), Index Ventures (fondo de capital riesgo suizo), Groupe Expansión (prensa económica, de Francia), Forbes (revista económica), MCA/Universal (estudios de cine y de música), McKinsey & Company (es la consultora estratégica más importante del mundo, de Estados Unidos), Procter & Gamble (multinacional estadounidense de bienes de consumo), Atomixmedia, Inc (multimedia, de Estados Unidos), PIMCO Japan Ltd (fondo de inversión japonés), Daiwa Securities (fondo de inversión japonés), Egeria (gestión financiera, de Ámsterdam), McKinsey & Company (consultora estratégica, de Estados Unidos), Management & Investment BV (fondo de inversiones, de Ámsterdam), Mees Pierson (banca privada holandesa), Bellevue Asset Management (servicios financieros, de Suiza), Idenix Pharmaceuticals (farmacéutica estadounidense), Private Life Biomed AG (inversora alemana), otros fondos de inversiones no especificados. También están relacionados con las siguientes instituciones, o han ocupado cargos significativos: miembro del Consejo Financiero del primer ministro del Japón, asistente del presidente Richard Nixon, Open Society (fundación del multimillonario, especulador financiero y filántropo estadounidense, Georges Soros), exministro de Exteriores de México, portavoz de la U.S. Information Agency (exagencia de propaganda de Estados Unidos), embajadora de Estados Unidos en el Congo, Nigeria y ECOWAS; exconsejera de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, miembro del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Simon Wiesenthal Center (institución dedicada a documentar las víctimas del holocausto y localizar a los criminales de guerra nazis), US and German Friends of the Jewish Museum Berlín, Institute for the History of German Jews, Jewis Defense League (clasificada como organización extremista judía, por el FBI, en 2001), Slaughter Family Foundation (una de las mayores fortunas del Canadá), Nippon Finance Association y un asistente de un senador estadounidense.

107. <<https://www.icj.org>>.

108. <<https://www.fidh.org/es>>.

109. <<https://www.globalwitness.org/en>>.

110. <<http://www.conflictosmineros.net>>.

111. Mención aparte merece la cuestión de los motivos por los que continúan habiendo tan pocas mujeres en las negociaciones de paz, y que en 2008 y en 2016 he cuantificado en los Anuarios de Procesos de Paz, con resultados muy poco alentadores. Dado que es un trabajo que tradicionalmente ha llevado a cabo personal diplomático, y este es un mundo terrible-

mente masculinizado y poco compatible con la conciliación familiar, por los continuos cambios de destino, hay que añadir que la permanencia constante en una mesa de negociaciones, fuera del país, y por varios años, es algo que no todo el mundo está dispuesto o en disposición de asumir, por el coste personal y familiar que comporta. Eso tampoco se revierte por una resolución del Consejo de Seguridad, sino por los estímulos para que un número mayor de mujeres se preparen para este oficio, que además de masculinizado está igualmente demasiado burocratizado.

112. <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325%20\(2000\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325%20(2000))>.

113. Desde el año 2000, es cierto que todas las resoluciones relativas a estas operaciones incluyen una advertencia para evitar dichos abusos sexuales, pero Naciones Unidas nunca ha dado a conocer los países de procedencia de los soldados que continuamente realizan esos abusos. Entre 2005 y 2006, hubo más de 2.000 denuncias de violaciones a mujeres realizadas por los «cascos azules». La Resolución 1325, por sí sola, es evidente que no ha resuelto el problema, pues no aborda una cuestión espinosa, muy de fondo, como es la estrecha vinculación entre el «sistema de guerra», el patriarcado, la formación militar y la violencia asociada a la masculinidad.

114. Aunque parezca una trivialidad, el corrector de Windows que he utilizado para corregir este libro, no admite el término femenino de «alta representante».

115. Baste recordar que la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF) fue fundada hace más de un siglo, en 1915. Para poner un ejemplo de proximidad, a mediados de los años setenta, en el Casal de la Pau de Barcelona, donde cohabitaban varias organizaciones de paz, en su amplio espectro, ya existía un grupo denominado «mujer, paz y sexismo», que abordaba temas que luego fueron objeto de atención en la Resolución 1325 del año 2000. Allí se abordó, también, el sexismo existente en el propio movimiento pacifista. En los años ochenta, uno de los ocho grupos de trabajo de la International Peace Research Association (IPRA) era justamente sobre «mujer, militarismo y desarme».

116. Como ejemplo, menciono a cuatro mujeres que en aquellas dos décadas escribieron ampliamente sobre la relación entre las mujeres, el militarismo y la paz, a las que pude conocer personalmente y que influyeron decisivamente en mi pensamiento sobre la paz, y en el de muchísimas otras personas: Betty Reardon, Cynthia Enloe, Elise Boulding y Birgit Brock-Utne. También quiero rendir homenaje a una persona maravillosa, valiente y entrañable, Myrtle Salomon, presidenta de la Wars Resisters International entre 1975 y 1986, que se la llevó demasiado temprano un cáncer y que en

su casa y en reuniones me enseñó, con el ejemplo, el arte de la mediación y de la estrategia noviolenta.

117. Aunque se sale del objetivo de este estudio, quiero señalar que, en mi opinión, tras la desaparición del Tratado de Varsovia, todo el proceso de ampliar la OTAN, integrando a países que anteriormente habían estado bajo la órbita y el control de la URSS, ha sido una de las grandes miopías estratégicas y geopolíticas de las últimas décadas, y se ha perdido la oportunidad de crear «estados tapón» a nivel militar en la Europa del Este, desmilitarizándolos en lo posible. Eso hubiera creado la percepción de una mayor seguridad a Rusia, muy sensible en estos temas, y hubiera evitado el actual rearme y la vuelta a la demagogia nuclear y al discurso amenazante. Se perdió, pues, la magnífica oportunidad de ir desmilitarizando la política de seguridad europea, creando potentes campos de cooperación con la Federación Rusa, siguiendo el viejo esquema de la «seguridad compartida» y fortaleciendo la cooperación policial y de investigación, para hacer frente a las reales amenazas del mundo contemporáneo, incluido el terrorismo.

118. La carrera de armamentos nucleares durante los años de la guerra fría, con su sobrecapacidad de destruir la Tierra varias veces seguidas (*overkill*), fue una de las principales causas del estancamiento económico de la URSS. El presidente Putin lo sabe perfectamente, y de ahí su pánico a las decisiones de Trump en este sentido. No hay razón, sin embargo, para que le siga el juego en este tema.

119. <<http://conflictrisk.jrc.ec.europa.eu>>.

120. Algunas variables, calificadas como indicadores de riesgo, no tienen, a mi parecer, ningún sustento, como el tamaño de la población. Otro de los utilizados, el 10, sobre la diversidad étnica, usa una fuente inadecuada (ETZ Zürich), que señala con riesgo máximo a Comoras y Palestina (9 puntos), y, con 7 puntos, a Azerbaiyán, Georgia, México, Birmania/Myanmar, Islas Salomón y Serbia. Un tanto extraño.

121. Entre las fuentes figuran el Center for Systems Peace (EE.UU.), Banco Mundial, CIRI Human Rights Data Project (EE.UU.), Political Terror State (EE.UU.) y el Bertelsman Stiftung Transformation Index (Alemania).

122. Considerando los países que para el GCRI tienen un nivel de riesgo superior a 7, de una escala de 10, en los cinco indicadores políticos, no figuran 15 países que incluyo en este trabajo con crisis sociopolíticas: Burkina Faso, Camboya, El Salvador, Georgia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Lesotho, Mozambique, Níger, Paraguay, Perú, Tailandia, Tayikistán y Túnez.

123. Este índice lo elabora el PNUD anualmente, y tiene en cuenta tres vectores: la esperanza de vida, el nivel de alfabetización y la renta por habi-

tante, de manera que permite adivinar el esfuerzo de cada país para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones, más allá de la simple riqueza, siempre mal distribuida. <<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2015-human-development-report.html>>.

124. No debe olvidarse, en ningún momento, que de manera creciente los desastres naturales muchas veces son debidos a las actuaciones humanas, relacionadas con la pésima o nula gestión del medio ambiente, en particular la insuficiente conciencia de la reacción de la propia Naturaleza sobre el cambio climático que estamos produciendo. Evidentemente, es una cuestión política, pues en el fondo de la cuestión están los intereses económicos de corporaciones industriales. Los desastres naturales debidos a la acción humana no tienen fronteras, y aunque afectan de manera especial a las comunidades más pobres, acabarán pasando una enorme factura a los países industrializados más contaminantes e irrespetuosos con Gaia, nuestra madre Tierra.

125. Como un ejemplo que se produjo al escribir estas páginas, los responsables humanitarios de Naciones Unidas advirtieron, a principios de marzo de 2017, que unos 20 millones de personas estaban en riesgo de muerte por las dificultades para atender a la hambruna de Somalia, Yemen, Nigeria y Sudán del Sur, cuatro países en guerra. Para la ONU, era la emergencia alimentaria más importante desde después de la Segunda Guerra Mundial.

126. El análisis de múltiples negociaciones de paz muestra que se produce un cambio positivo a partir del momento en que los actores enfrentados tienen la posibilidad de verse a solas y conocerse personalmente. Estos encuentros pueden ser previos al inicio de unas negociaciones.

127. La comunicación permanente es imprescindible para resolver malos entendidos y clarificar rumores.

128. Estadísticamente, está demostrado que las negociaciones mediadas presentan mejores resultados. Ello no implica, sin embargo, que sea imprescindible usar a terceras partes. En algunas ocasiones, no hace falta.

129. Las sanciones pocas veces dan buenos resultados, pues hay múltiples maneras de esquivarlas. En todo caso, hay que procurar que no perjudiquen a la población civil.

130. Lamentablemente, no suelen ser eficaces, por la escasa talla moral de muchos de sus intervinientes.

131. Es imprescindible que, previamente, las partes en litigio se hayan comprometido a acatar el veredicto.

132. En mi opinión, en los últimos años se ha mitificado en exceso la cuestión de la «inclusividad» en temas de paz. Si bien es un principio indis-

pensable para una negociación, en el sentido de que forzosamente han de estar representadas las principales partes en conflicto, gusten o no, se ha forzado a trasladar este principio negociador a la gobernabilidad, que es cosa diferente y ha de regirse más bien por los resultados electorales. La formación de «gobiernos de unidad» o «gobiernos de transición», tras una guerra, puede funcionar alguna vez, pero no en la mayoría de los casos, y es un grave error político, además de académico, alentar y forzar, de forma antinatural, la gobernanza mixta entre personas que se odian o piensan de forma radicalmente diferente. Un acuerdo de paz que ponga fin a un enfrentamiento armado no ha de implicar, necesariamente, que los dirigentes de exgrupos armados tengan automáticamente y como compensación puestos de poder político de alta responsabilidad (como una vicepresidencia, por ejemplo), si no existe una completa sintonía con la contraparte (la presidencia, siguiendo el mismo caso). Tampoco es una buena solución crear gobiernos de transición con múltiples actores que tienen planteamientos completamente opuestos, y creando 50 ministerios o más, para satisfacer las cuotas de poder correspondientes. Puede parecer justo, pero es totalmente ineficaz y abona la corrupción.

133. Existen muchas experiencias y una enorme literatura sobre este tema, que cada vez adquiere mayor importancia, y ya está completamente integrado en la labor de las instituciones dedicadas a la prevención y a la reconstrucción posconflicto armado. No obstante, quiero señalar que esta reforma solo es posible cuando se dan las mínimas garantías de democracia, gestionada por civiles, ya que se han dado casos de falsas reformas, en las que los militares, los cuerpos policiales y de seguridad han conservado privilegios y competencias, de forma un tanto disimulada. Este tipo de reformas no las deben planificar los propios militares, de forma exclusiva. Para profundizar en el tema, puede consultarse la web del Security Sector Reform Resource Centre: <<https://www.ssresourcecentre.org>>.

134. A partir de 2016, por ejemplo, el Uppsala Conflict Data Program pasó a denominar «conflictos armados con base estatal» lo que antes simplemente eran «conflictos armados», y en los que al menos una de las partes era el Estado. Junto a los «conflictos no estatales», en los que quienes luchan son grupos armados no estatales, incluidas milicias étnicas que luchan entre sí, o narcotraficantes mexicanos, suman lo que denominan «violencia organizada», un concepto sobre el que llevamos muchos años hablando, pero sobre el que todavía no hemos llegado a un acuerdo en la forma de abordarlo, dada su diversidad. En cualquier caso, lo cierto es que, en 2015, el Estado Islámico actuó letalmente, más allá de Iraq y Siria. También en Afganistán, Rusia (Cáucaso Sur), Egipto, Yemen, Chad, Libia, Níger o Ni-

gería, amén de los atentados realizados en Europa. Los analistas debemos adaptarnos a esa nueva realidad, que afecta también a la cuantificación de los conflictos que hay en el mundo. Esto explica que, en 2015, el centro de la Universidad de Uppsala contabilizara hasta 50 conflictos armados, frente a los 41 del año anterior, y todo ello debido a la nueva presencia del mencionado Estado Islámico en diversos puntos del planeta.

135. <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/charts_and_graphs/#tocjump_8055359943422975_6>.

136. Datos del Uppsala Conflict Data Program, publicados en el *Journal of Peace Research*, vol. 53, n° 3, 2016, p. 729.

137. <<http://escolapau.uab.es/img/programas/procesos/16anuarie.pdf>>.

138. Además del mencionado Anuario, que se refiere a 43 acuerdos de paz firmados desde los años ochenta, hay tres bases de datos sobre acuerdos de paz: el de Naciones Unidas, reflejado en su página web <<http://peacemaker.un.org/document-search>>, que contiene 823 documentos, hasta finales de 2016, con acuerdos totales o parciales o declaraciones de alto el fuego, que no hay que confundir con el total de «acuerdos finales de paz», cuyo número es mucho menor, y se puede consultar perfectamente en dicha base de datos, que también incluye acuerdos políticos de «pacificación» en contextos no armados, en la línea de las competencias y obligaciones del Departamento de Asuntos Políticos; el «Peace Accords Matrix», del Kroc Institute for International Peace Studies, de la University of Notre Dame <<https://peaceaccords.nd.edu>>, que recoge 34 «acuerdos finales» firmados desde 1989 (*Comprehensive Peace Agreement*); y la UCDP Peace Agreement Dataset, del Departamento de Investigación sobre Paz y Conflictos de la Universidad de Uppsala <<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets>>, que recoge 217 acuerdos parciales y totales firmados entre 1975 y 2011, referidos a menos de un centenar de «acuerdos finales». A grandes rasgos, las cuatro bases de datos mencionadas coinciden en la estimación de acuerdos finales. Algunas personas, sin embargo, han introducido estudios en los que titulan como «peace agreements», lo que en realidad son «documentos sobre paz», como comunicados de prensa, propuestas unilaterales o documentos de trabajo (solo el proceso de negociación con las FARC, entre 2012 y 2016, generó 99 comunicados conjuntos y cientos de comunicados más de la Delegación de Paz de las FARC y del Alto Comisionado para la Paz. Pero acuerdo final, solo hubo uno). Por ello, y para evitar confusiones, sugiero que se siga utilizando lo que ha sido siempre norma en el lenguaje diplomático, donde solo se considera como «peace agreement» el acuerdo final, a menos que se haya convenido entre las partes, que no se seguiría el

principio de que «nada está acordado hasta que todo esté acordado», en cuyo caso, los acuerdos parciales que se vayan firmando de la Agenda tendrían rango de «acuerdo».

139. Aunque no siempre es público, los servicios de espionaje tienen muchas veces canales de comunicación con la mayoría de estos grupos.

140. Aunque «conflicto armado» y «guerra» es, en principio, lo mismo, hay centros como los de la Universidad de Uppsala que hasta 2014 han establecido una diferencia entre «guerra» y «conflicto menor» (*minor*) en función de su intensidad y letalidad, por lo que, en el momento de dar cifras, hay que tener presente si esas fuentes hacen este tipo de distinciones. En 2015, como he dicho, Uppsala cambió de metodología.

África

1. Debo señalar, con esperanza, que a lo largo de 2016 se produjeron importantes revueltas en países en conflicto o con severas crisis institucionales, incluidas las de regímenes dictatoriales, que ya han comportado o conllevarán cambios importantes. Este ha sido el caso de Senegal, Burkina Faso, Zimbabue, RD Congo, Etiopía o Gambia, entre otros ejemplos. África se mueve, aunque sus ciudadanos tengan que pagar un alto precio.

2. En 2009, el PNUD ya editó un interesante libro sobre este aspecto tan importante <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/elections-and-conflict-prevention-guide.html>. La Georgetown University también se centró en este aspecto, en un estudio de 2015 <<https://government.georgetown.edu/sites/government/files/Georgetown%20-%20USAID%20Electoral%20Violence%20Study.pdf>>.

3. En 2008, se creó el Comando Especial Africano de las Fuerzas Armadas de EE.UU. (AFRICOM).

4. Como se comenta en otros apartados, China tiene un enorme interés en los recursos naturales africanos y está invirtiendo de forma considerable en varios países, sin consideraciones de su naturaleza política o su situación en cuanto a derechos humanos.

5. <<https://www.irinnews.org/feature/2017/02/15/updated-rough-guide-foreign-military-bases-africa>>.

6. <<http://www.peaceau.org/en/page/28-continental-early-warning>> (no está actualizado desde noviembre de 2015).

7. <<http://www.peaceau.org/uploads/framework-cews-17-19-december-2006-eng-.pdf>>.

8. <<https://www.un.org/sc/suborg/es/subsidiary/africa-ad-hoc-wg/annual-reports>>.

9. <<https://unoau.unmissions.org>>. Integró tres oficinas existentes en aquel momento: DPA Liaison Office, DPKO AU Peace Support Team y el DFS Planning Team for Somalia to Support AMISOM, así como el componente de apoyo al UNAMID Joint Support Coordination Mechanism Office, en Adís Abeba.

10. <<http://www.au.int>>.

11. <https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/african_peace_and_security_architecture.pdf>.

12. <<http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf>>.

13. La arquitectura sobre paz y seguridad africana en 2010, incluidos los mecanismos de alerta inmediata, todo ello muy incipiente y de gran fragilidad, puede consultarse en el siguiente documento: <https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/african_peace_and_security_architecture.pdf>.

14. <<http://www.peaceau.org/uploads/psc.360.prev.dipl.22.03.pdf>>.

15. <<http://www.peaceau.org/uploads/psc.502.com.cews.29.4.2015.pdf>>.

16. Desde septiembre de 2010, existe un Equipo de Tareas Conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana sobre Paz y Seguridad.

17. En su página web no pone nada.

18. <<http://www.peaceau.org/en/page/107-au-mediation-support-unit>>.

19. <<http://www.peaceau.org/uploads/au-mediation-sops.pdf>>.

20. <<http://www.peaceau.org/uploads/au-mediation-support-handbook-2014-1-.pdf>>.

21. <<http://www.achpr.org>>.

22. <<http://www.achpr.org/states>>.

23. <<http://www.achpr.org/sessions/stats>>.

24. La lista, por países, puede consultarse en <<http://www.achpr.org/network>>.

25. <<http://www.peaceau.org/en/page/29-panel-of-the-wise-pow>>.

26. El primer panel fue designado en diciembre de 2007 y compuesto por Ahmed Ben Bella de Argelia, Salim Ahmed Salim de Tanzania, Elisabeth K. Pognon de Benin, Miguel Trovoada de Santo Tomé y Príncipe y Brigalia Bam de Sudáfrica. En la cumbre de julio de 2010, en Kampala, Ben Bella y Ahmed Salim fueron nuevamente nombrados para otro término que terminó en diciembre de 2013 y fueron nombrados tres nuevos miembros:

Mary Chinery Hesse, de Ghana; Kenneth Kaunda, de Zambia, y Marie Madeleine Kalala-Ngoy, de la República Democrática del Congo. Para el período 2014-2017, los miembros eran los siguientes: África Central (Albina Faria de Assis Pereira Africano, de Angola), África Oriental (Speciosa Wandira Kazibwe, de Uganda), África del Norte (Lakhdar Brahimi, de Argelia), África Meridional (Luisa Diogo, de Mozambique) y África Occidental (Edem Kodjo, de Togo). El 40 %, por tanto, han sido mujeres.

27. <<http://www.peaceau.org/uploads/psc-502-cews-rpt-29-4-2015.pdf>>.

28. <<http://www.icglr.org>>.

29. <<http://www.icglr.org/images/Pact%20ICGLR%20Amended%2020122.pdf>>.

30. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/328/africa-and-eu_en>; <http://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/joint-africa-eu-strategy_en>.

31. <www.issafrica.org>.

32. Algunos de sus directivos están relacionados con las siguientes empresas: Standard Bank (banco sudafricano), South African Banking Risk Information Centre, Banking Association of South Africa, Safika Holdings (holding financiero sudafricano), Tshipi é Ntle (minera sudafricana del manganeso), Ntsimbintle Mining (minera sudafricana del manganeso), Volkswagen SA (automóviles), Liberty Holdings (servicios financieros, sudafricana), Mkoba Private Equity Fund (fondo inversor de Tanzania), y en su consejo asesor figuran enviados especiales del secretario general de Naciones Unidas y el ministro etíope de Asuntos Exteriores. Su partenariado está formado por los gobiernos de Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos/USAID, Finlandia, Japón, Países Bajos, Noruega y Suecia, junto a la Hanns Seidel Foundation (fundación alemana dedicada a temas de cooperación, paz y desarrollo). Entre los donantes, figuran universidades, agencias de Naciones Unidas, centros especializados en temas de paz, embajadas, la UE, el Banco Mundial, fundaciones, el gobierno y el ejército sudafricano, la Open Society (Soros) y el Foro Económico Mundial. En su portal, destacan las aportaciones económicas de Anglo American and De Beers Chairman's Fund (Anglo American Fund es una fundación sudafricana orientada a la educación; De Beers es la principal compañía explotadora de diamantes del mundo, denunciada desde hace años por su relación con algunos conflictos africanos).

33. <<https://oldsite.issafrica.org/topics/conflict-prevention-and-analysis?page=1>>.

34. <<https://issafrica.org/research/peace-and-security-council-report>>.

35. <<http://www.accord.org.za>>.
36. <<http://www.accord.org.za/publication/conflict-trends-2016-4>>.
37. <<http://www.accord.org.za/publication/ajcr-volume-16-no-2-2016>>.
38. <<https://www.africaportal.org>>.
39. <<https://www.africaportal.org/resources>>.
40. <<http://allafrica.com>>.
41. El Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) ha creado un grupo de trabajo sobre este aspecto. <<https://www.sipri.org/research/conflicts-and-peace/africa-security-and-governance-project/mapping-studies/cameroon>>.
42. Como se comenta más adelante, la Misión de Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA) se ocupa del caso de Nigeria y de Boko Haram. <<https://unowa.unmissions.org>>.
43. <<http://www.ceeac-eccas.org>>.
44. <<http://www.ceeac-eccas.org/index.php/fr/ressources/telechargement/send/11-paix-et-securite/8-architecture-de-la-securite-et-gouvernance-democratique-dans-la-ceeac>>.
45. <<http://unoca.unmissions.org/Default.aspx?tabid=3693&language=fr-FR>>.
46. Se han considerado miembros de la región los países que conforman ECOWAS/CEDEAO.
47. Como hecho curioso, los grupos musicales raperos tuvieron y tienen una gran influencia en la población.
48. Como se verá, es ya un clásico que este tipo de guarniciones militares, normalmente denominadas «guardias presidenciales», sean una fuerza de choque de presidentes aferrados al poder, que desconfían incluso de sus Fuerzas Armadas. Su mera existencia es, ya, inquietante y sospechosa.
49. Un posible factor desestabilizador añadido en Burkina Faso y Malí, en el próximo futuro, es la marginación del pueblo fula, presente en varios países de la zona, que lleva tiempo denunciando las detenciones arbitrarias llevadas a cabo por el ejército burkinés contra miembros de su etnia. Otro factor que tener en cuenta es que, a pesar de que la mayoría de la población es musulmana, tiene poca representación en los cargos públicos. Dada la tensión regional, con presencia de grupos radicales islámicos, es un factor conflictivo que no debería obviarse. El yihadismo interno podría producirse en cualquier momento.
50. En enero de 2017, volvieron a repetirse amotinamientos de soldados, por falta de pagos.
51. La Operación de Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI) fue

creada en 2004 para ayudar a poner en marcha el Acuerdo de Paz de 2003. En 2010 se le concedió el mandato para ayudar al proceso de DDR y de Reforma del Sector de Seguridad (RSS). En 2011 se amplió el mandato para proteger a la población civil y apoyar la correcta celebración de las elecciones de 2015. De acuerdo a la Resolución 2226 del Consejo de Seguridad, de fecha 25 de junio de 2015, el mandato de la ONUCI sería el siguiente: protección de los civiles; apoyo político para abordar las causas fundamentales del conflicto y establecer una paz y una seguridad duraderas, apoyar a las autoridades de Côte d'Ivoire durante todo el período electoral de 2015, entre otras cosas, facilitando el diálogo entre todas las partes políticas interesadas, incluidos los representantes de la sociedad civil y los partidos políticos; amenazas en materia de seguridad y problemas relacionados con las fronteras; programa de desarme, desmovilización y reintegración y recogida de armas; reconstitución y reforma de las instituciones de seguridad; vigilancia del embargo de armas; apoyo al cumplimiento del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos; y apoyo a la asistencia humanitaria. A principios de 2016 estaba compuesta por 5.347 agentes uniformados, que incluían 3.811 soldados, 182 observadores militares, 1.354 agentes de policía (incluidas unidades constituidas), 301 civiles internacionales, 660 civiles locales y 137 voluntarios de la ONU.

52. <http://www.un.org/es/peacebuilding/doc_guinea.shtml>.

53. Fuera del período de análisis, en octubre de 2016, se firmó un acuerdo de diálogo político.

54. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2016/720>>.

55. Conakry Agreement: <http://www.odemocratagb.com/wp-content/uploads/2016/11/CONAKRY-AGREEMENT-ON-GUINEA-BIS_SAU_versao-inglesa.pdf>.

56. <<https://uniogbis.unmissions.org/en>>.

57. <http://www.un.org/es/peacebuilding/doc_guinea-bissau.shtml>.

58. En el informe del secretario general de la ONU de 30 de diciembre de 2016, en el Anexo I se expone el cronograma de cumplimiento del Acuerdo de Paz y Reconciliación. <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/1137>.

59. En el Anuario de procesos de Paz de 2016 hay una descripción de todos estos intentos. Ya es significativo que, en el Anuario de 2007, se comentara el caso maliense. <<http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/16anuarie.pdf>>.

60. <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusma>>. El Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la Resolución 2164, del 25 de junio de 2014, en la que decidió que la misión debería centrarse en dere-

chos tales como garantizar la seguridad, estabilización y protección de los civiles; apoyar el diálogo nacional sobre política y reconciliación; y prestar apoyo al restablecimiento de la autoridad del Estado en todo el país, la reconstrucción del sector de la seguridad, la promoción y protección de los derechos humanos.

61. Curiosamente, años antes, en enero de 2004, el gobierno había creado el Consejo Nacional de Diálogo Político (CNDP), como marco permanente de prevención y arreglo de los conflictos políticos. En 2017, todavía existía. <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/CNDP_Niger.pdf>.

62. Sin entrar en la polémica por no haberse implantado una correcta traducción al español de este término, que bien podría ser «segurización», me interesa señalar el inmenso efecto perverso que ha tenido esta política, muy generalizada en el planeta, para disimular los términos, menos amables, pero históricos, de «militarización» y «control social», y el más contemporáneo de «sacrificar libertades para obtener mayor seguridad», justificadas ahora por la necesidad de proteger a los ciudadanos de las nuevas amenazas terroristas, sin los necesarios debates políticos y sociales sobre sus consecuencias y costes, amén de su dudosa efectividad en muchos casos, cuando el peso recae en los aparatos militares, y no en los policiales y servicios de información.

63. No puede olvidarse la gran tragedia que supuso la guerra civil de 1967 a 1970, causada por el intento de secesión de las provincias del sureste de Nigeria, bajo el nombre de República de Biafra. Murieron más de un millón de personas y causó una catástrofe humanitaria de dimensiones incalificables.

64. Sin rubor y con plena convicción, considero que una parte notable de los conflictos que narra este estudio está relacionada con prácticas extorsivas y mafiosas de las grandes transnacionales, como las que operan en el Delta del Níger y en otros lugares, que gozan de total impunidad y que están bajo la cobertura de las élites locales o nacionales de fácil soborno. Estas situaciones solo podrán revertirse mediante múltiples campañas internacionales de gran calado, focalizadas hacia estas multinacionales y sus perversas actividades, que producen un severo impacto ambiental y pisotean los derechos humanos fundamentales de las poblaciones afectadas, incluidos el de la vida y la supervivencia con dignidad.

65. Años antes de la aparición de Boko Haram, doce estados del norte ya aprobaron la sharia como la base de sus brazos ejecutivo y judicial, en 1999 y 2000.

66. Hay que señalar que Buhari ya fue presidente en 1984 y parte de 1985.

67. El acuerdo consta de cinco compromisos muy interesantes: 1) abstenerse de realizar campañas que impliquen el sentimiento religioso, el perfil étnico o tribal, tanto por los mismos candidatos como por todos los agentes que actúen en su nombre. 2) Abstenerse de hacer cualquier declaración pública, pronunciamiento, declaración o discursos, que tengan la capacidad de incitar cualquier forma de violencia, antes, durante y después de las elecciones. 3) Expresarse enérgica y públicamente contra declaraciones provocativas y oponerse a todo acto de violencia electoral perpetrado por los partidarios y opositores de los candidatos. 4) Comprometerse a supervisar la adhesión de este acuerdo, si es necesario, por un comité nacional de paz formado por respetados estadistas y líderes tradicionales y religiosos. 5) Todas las instituciones del gobierno, incluidos el INEC y los organismos de seguridad, deben actuar y actuar con imparcialidad.

68. <<http://thekukahcentre.org/peace-committee>>.

69. Quiero rendir tributo al poeta, dramaturgo y ecologista, Ken Saro-Wiwa, defensor del pueblo ogoni, al que pertenecía, y portavoz de las denuncias por el delito ecológico que se estaba cometiendo, y que fue ejecutado el 10 de noviembre de 1995, sin piedad, por la dictadura del general Sani Abacha, protector de la petrolera Shell.

70. Ver el Anuario de Procesos de Paz de 2011: <<http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/11anuarie.pdf>>.

71. Entre otras, la Niger Delta Development Commission (NDDC), el Ministerio de Asuntos del Delta del Níger, el Hydrocarbon Pollution Restoration Project (HYPREP) y el National Oil Spills Detection and Response Agency (NOSDRA).

72. Además del conflicto en la región de Casamance, en 2012 se produjeron graves incidentes, con víctimas mortales, tras las manifestaciones derivadas de la decisión del presidente de presentarse a un tercer mandato. Finalmente perdió las elecciones, en la segunda vuelta.

73. <<http://undocs.org/sp/S/2015/866>>.

74. <<https://unowa.unmissions.org>>.

75. <<https://unowas.unmissions.org>>.

76. Del redactado estándar de los informes, como el de 3 de diciembre de 2010.

77. S/2010/614, de 3 de diciembre de 2010.

78. S/2012/510, de 29 de junio de 2012.

79. La Declaración de Praia sobre las elecciones y la estabilidad en África Occidental, que fue aprobada durante la conferencia regional organizada por UNOWA en Praia (Cabo Verde), del 18 al 20 de mayo de 2011, ofreció una nueva oportunidad para que los países subregionales reafirma-

ran su adhesión al compromiso con el Protocolo adicional de ECOWAS sobre la democracia y la gobernanza.

80. <<http://www.ecowas.int>>.

81. <<http://ecpf.ecowas.int/events/launching-of-the-ecpf-web-portal>>.

82. En el momento de redactar este apartado, la presidenta liberiana, Ellen Johnson Sirleaf, como responsable de ECOWAS, planteó una reforma a fondo de la institución, para hacerla más efectiva.

83. <<http://wanep.org/wanep>>.

84. <http://www.wanep.org/wanep/files/2013/guinea_warn_alert_jan_2013.pdf>.

85. <<http://www.sadc.int>>.

86. RD Congo también puede clasificarse en otras regiones, como los Grandes Lagos. Igualmente, forma parte de los países objetos de atención por parte de la Oficina Regional de Naciones Unidas para África Central (UNOCA).

87. En julio de 2014, el Commonwealth Expert Adviser to Lesotho, Rajen Prasad hizo unas recomendaciones interesantes para reformar la estructura institucional del país. <<http://lestimes.com/commonwealth-warns-coalition-government>>.

88. Ramaphosa tuvo un papel importante en el proceso de paz sudafricano, pero posteriormente se convirtió en uno de los empresarios más acaudalados del país y del continente, con importantes intereses en empresas mineras, entre otras.

89. <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MG_110913_Roadmap%20for%20ending%20the%20crisis%20in%20Madagascar.pdf>.

90. <<http://commissionoceanindien.org/activites/paix-et-securite/vers-un-programme-paix-et-stabilite-de-la-coi-en-2018-28-janvier-2017-ebene>>.

91. Personalmente, me sumo a los críticos sobre la cifra de más de cinco millones de muertos en las diferentes etapas de este conflicto, en la que se mezclan los muertos en combate o asesinados directamente por el enfrentamiento armado con los homicidios de cualquier tipo, las muertes derivadas del abandono de la población, la extrema pobreza y otros motivos. Sin duda, el número de víctimas mortales por el conflicto armado debe ser enorme (la Universidad de Uppsala las estima en 100.000), pero al igual que pasó en Ruanda, donde se expandió la cifra de un millón de muertos, la mayoría de ellos tutsi, lo que estadísticamente es imposible, conviene ser prudentes y rigurosos en no manejar innecesariamente cifras hinchadas, pues no ayudan en nada a entender lo que ocurre. En la mayoría de las gue-

rras, incluidos casos no tan lejanos como la de Kosovo, se manejan cifras de víctimas fuera de la realidad, ya sea para forzar una intervención exterior o para otros fines partidistas.

92. Aprovecho este punto para comentar una anécdota, personal y dolorosa, pero significativa. En 1994, al regresar yo de Ruanda, tras el genocidio, que se llevó a un querido amigo, Joaquim Vallmajó, un atípico misionero-cooperante y activista de los derechos humanos, que con un año de antelación me avisó de que se estaba preparando un genocidio, fui a la sede de los Padres Blancos, en Barcelona, para comentar su asesinato y mi frustración por no haber localizado su cuerpo, en Byumba. Uno de los misioneros con más experiencia en la zona me explicó lo que realmente estaba pasando y lo que sucedería en los siguientes años, que la realidad confirmó. Lo que hizo fue sacar un enorme atlas geológico del Zaire (actual RD Congo), y explicarme con detalle las zonas del este del país, cercanas a Ruanda, donde se encontraban los codiciados minerales, me comentó los países y las empresas que estaban al acecho, y cómo por ese motivo se iba a desencadenar una guerra regional de enormes dimensiones.

93. En 2015 se produjo la dimisión de Russ Feingold, representante de EE.UU. en la región de los Grandes Lagos, crítico con el intento de reelección del presidente Kabila, y escéptico respecto con la voluntad real de RD Congo de perseguir a las FDLR.

94. En 2010, sustituyó a la MONUC. La nueva misión ha sido autorizada para utilizar todos los medios necesarios para cumplir su mandato, relativo, entre otros aspectos, a la protección de los civiles, el personal humanitario y los defensores de los derechos humanos que se encuentren en peligro inminente de sufrir violencia física, y apoyar al gobierno de la República Democrática del Congo en sus iniciativas de estabilización y consolidación de la paz. Es evidente que no ha tenido mucho éxito. Tiene unos 22.000 efectivos militares, y un presupuesto anual de 1.200 millones de dólares. <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/monusco>>.

95. En julio de 2016, se creó un grupo de apoyo internacional para ayudar al facilitador de la Unión Africana. El grupo está integrado por representantes de las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización Internacional de la Francofonía, la CIRGL y la SADC. Se convino también en que las Naciones Unidas y la Organización Internacional de la Francofonía adscribirían expertos para ayudar al facilitador.

96. <https://ungreatlakes.unmissions.org/sites/default/files/special_report_of_the_sg_s.2013.119_of_27_february_2013.pdf>.

97. Un aspecto dramático del genocidio programado de 1994, fue que Ruanda era miembro no permanente del Consejo de Seguridad en aquel

mismo año, lo que dice muy poco de la nula exigencia para ser escogido miembro del Consejo.

98. La violencia de 2008 produjo importantes desplazamientos, que no se pudieron contabilizar hasta 2011, con 54.000 personas, que desaparecen en las estadísticas de 2014, según ACNUR, aunque IDMC estimó que, en mayo de 2015, había 36.000.

99. <http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/transitions/Zimbabwe_7_Global_Political_Agreement.pdf>.

100. A causa de las diferentes crisis del país, que tiene una población de 14 millones de habitantes, unos tres millones permanecen en la diáspora.

101. El régimen de sanciones a países siempre ha sido un tema de amplio debate en las relaciones internacionales, en la medida que castigan más a la población que a sus dirigentes. De ahí que se haya pasado a sancionar a personas concretas. A pesar de ello, esas personas saben bien cómo burlar las sanciones o embargos, por lo que continúa siendo un tema polémico.

102. <<http://www.sadc.int>>.

103. <<http://www.sadc.int/sadc-secretariat/services-centres/regional-early-warning-centre>>.

104. <http://www.sadc.int/files/3613/5292/8367/Protocol_on_Politics_Defence_and_Security20001.pdf>.

105. <<https://www.icglr.org/index.php/en>>.

106. <<https://ungreatlakes.unmissions.org>>.

107. <www.igad.org>.

108. Con frecuencia, países como Djibouti, Eritrea, Etiopía o Somalia se engloban en la subregión del llamado «Cuerno de África».

109. Puede verse la actividad del Consejo en <<http://www.securitycouncilreport.org/burundi/index.php?page=1>>.

110. Ante la gravedad de las ejecuciones extrajudiciales y otras serias violaciones de los derechos humanos, me parece significativo el siguiente hecho, reflejado por el secretario general de la ONU en su informe de finales de 2011: «El gobierno estableció una comisión de investigación, en octubre de 2010, para investigar alegaciones específicas de asesinatos cometidos por las fuerzas de seguridad. La comisión se mantuvo inactiva hasta finales de abril de 2011, cuando el gobierno anunció que había reanudado sus trabajos. Desde entonces, la comisión ha finalizado su informe y lo ha presentado al Fiscal General, pero su contenido no se había hecho público cuando se redactó este informe, en noviembre de 2011». Para colmo, en agosto de 2013, el fiscal general de la Nación afirmó que, en Burundi, no existían ejecuciones extrajudiciales, y criticó tanto a la ONU como a las ONG, acusándolas de mentirosas.

111. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/2010/608>> (punto 65).

112. <<https://bnub.unmissions.org/Default.aspx?tabid=2961&language=en-US>>.

113. Quiero señalar que, en 2014, se puso en marcha una interesante iniciativa de la sociedad civil, con el apoyo de Suecia. Se trataba de un proyecto de alerta y respuesta temprana, a través de la organización Peace Direct, de cara a las elecciones de 2015, en la que participaron 29 organizaciones de paz de Burundi. Reclutaron y capacitaron a periodistas y ciudadanos, en las regiones donde el riesgo de violencia era alto.

114. Cabe preguntarse si el presidente ugandés, Museveni, que lleva treinta años en el poder, era la persona más indicada para aconsejar al presidente burundés de que no debía presentarse de nuevo a las elecciones. Me parece evidente que no era la persona adecuada.

115. <<http://www.eac.int/news-and-media/statements/20161209/office-facilitator-inter-burundi-dialogue-conclusion-consultations-burundi>>.

116. Recomiendo la lectura del informe del secretario general de la ONU, fechado el 16 de diciembre de 2015, en el que narra con detalle la desastrosa situación del año 2015, en todos los frentes, y que atestigua el fracaso analítico del equipo del secretario general en los años previos, a pesar de que una comisión evaluadora de la propia ONU ya había advertido, en 2014, que las elecciones de 2015 representaban un enorme peligro de inestabilidad y violencia. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2015/985>>. En 2016, ni se atrevió a realizar un informe, excepto para plantear el despliegue de observadores de la Unión Africana. También recomiendo la lectura del informe sobre Burundi del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de junio 2016: <<http://undocs.org/sp/A/HRC/32/30>>.

117. Desde 2007, Burundi es uno de los pocos países que recibe subvenciones del Fondo de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas, que incluye proyectos sobre derechos humanos, el diálogo y la gobernabilidad democrática. <<http://www.unpbf.org/countries/burundi>>.

118. En octubre de 2016, el mismo Consejo reconoció el fracaso de la implementación de su Resolución 2303, de julio de aquel año.

119. He de advertir, no obstante, que hasta pasado un año de la notificación, la medida no es efectiva, y los estados han de cumplir con las obligaciones de la Corte.

120. Me sumo a las denuncias contra la compañía canadiense Nevsun Resources Ltd, que explota minas de cobre y zinc en el país, así como la empresa sudafricana Senet, subcontratada por el gobierno eritreo. China y Australia también tienen intereses mineros en el país.

121. <http://eeas.europa.eu/archives/delegations/eritrea/documents/eu_eritrea/20years-of-eu-presence-in-eritrea_en.pdf>.

122. El último informe que hizo ICG sobre Eritrea, fechado en agosto de 2014, apoyaba la ayuda a ese país, para evitar el éxodo de su juventud. En el informe de marzo de 2013, ya abogaba por romper su aislamiento y ayudar al país a promover un diálogo interno para una transición pacífica. La pregunta es ¿con quién va a realizar este diálogo si todos los opositores han sido asesinados, encarcelados o se han exiliado?

123. <<http://peacemaker.un.org/eritreaethiopia-agreement2000>>.

124. <<http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=6162>>.

125. Fuera del período analizado, quiero señalar que, en diciembre de 2016, el presidente urgió a crear una comisión de investigación sobre las desapariciones extrajudiciales, tortura y detenciones ilegales por parte de las fuerzas de seguridad.

126. En 2007 se produjo un fraude electoral que provocó unos incidentes que causaron unos 1.300 muertos, y que motivó la creación de una Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación (CVJR), cuyos resultados sobre la violencia del período 1963-2008 fueron divulgados en 2013, pero después de las elecciones, no antes, lo que fue motivo de gran controversia.

127. Evidentemente, no pongo en cuestión la imperiosa necesidad de que la mujer somalí esté en las instituciones, máxime cuando siempre ha tenido un papel tan notorio en la construcción de la paz en el país, y en condiciones tan adversas. Lo que cuestiono es la manera de imponer las cosas y los ritmos que se establecen.

128. Me hago estas preguntas desde 1993, en que pude estar en el país, viendo cada noche cómo los helicópteros estadounidenses, con las luces apagadas, sobrevolaban a muy baja altitud la casa donde habitaba en Mogadiscio, la capital, para bombardear zonas de la ciudad, y en una mal llamada «operación de paz», absolutamente paranoica, que hipotecó por décadas el prestigio de Naciones Unidas, y que cambió por completo el concepto de seguridad y asunción de riesgos, entre otras muchas cosas. Un año después se produjo el genocidio de Ruanda, y allí ya no se hizo nada, tras el síndrome que inauguró Somalia, todavía no superado. Actualmente, Estados Unidos ataca campamentos del grupo yihadista somalí al-Shabaab, pero con drones. La lección de 1992 fue «cero bajas propias», y de ahí surgió el uso masivo de los aviones no tripulados.

129. Será muy interesante seguir de cerca la implementación del Plan de Desarrollo para el período 2017-2019, el primero de estas características desde 1982. Está coordinado por la UNSOM y el PNUD.

130. <<http://unpos.unmissions.org>>.

131. <<https://unsos.unmissions.org>>.

132. <<https://unsoa.unmissions.org>>.

133. <<https://unsom.unmissions.org>>.

134. <<http://amisom-au.org>>.

135. Como muestra de esta complejidad, baste señalar que el proceso electoral que se abrió en octubre de 2016 fue un auténtico fiasco, por fraude, intimidación y corrupción en todo el proceso. Las elecciones parlamentarias no eran directas, sino por representación, a través del voto de 14.000 personas. Las elecciones presidenciales tuvieron que ser postergadas de nuevo, para febrero de 2017, en las que resultó vencedor Mohamed Abdullahi Farmajo, exprimer ministro del país entre 2010 y 2011, que tiene nacionalidad estadounidense y somalí. Para 2020, se pretende que las elecciones presidenciales sean, ya, por sufragio universal.

136. La prioridad en los temas de seguridad queda patente por la existencia y la importancia que se ha dado al «S6», o grupo de inversores en seguridad, creado por el representante especial del secretario general, a petición del gobierno federal, y formado por Estados Unidos, los Emiratos Árabes Unidos, la ONU, el Reino Unido, Turquía y la Unión Europea.

137. Los estados somalíes de Galmudug y Puntlandia también han estado en conflicto. En noviembre de 2016 firmaron un alto al fuego, pero se rompió, y se reiniciaron los enfrentamientos a principios de 2017.

138. Un informe de 2013 de la comisión de la ONU que investigaba el cumplimiento de sanciones a Somalia señaló el interés de la compañía noruega DNO y de Africa Oil Corp, empresa sueca con sede en Canadá, de hacerse de nuevo con las concesiones que ya tenían antes de iniciarse la guerra, en 1991, así como las presiones de la noruega Statoil, para que Somalia negociara con Kenya los límites de su Zona Económica Exclusiva en aguas marítimas, para poder extraer petróleo. El informe ya avisaba de las nefastas consecuencias de este interés petrolero sobre la ya suprema inestabilidad del país.

139. Informe de 25 de septiembre de 2014.

140. Para complicar el panorama, Puntlandia fue objeto de atentados por parte de Estado Islámico, en 2016 y 2017. También ha realizado atentados contra la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM).

141. La UA, la IGAD y la Liga Árabe (el mundo africano) dieron por buenas las elecciones, mientras que la UE y la Troika (EE.UU., Reino Unido y Noruega) las denunciaron.

142. <<http://smc.sd/en/2016/10/document-text-sudan-national-dialogue-document-ndd>>.

143. Por ejemplo, reconoce la pluralidad del pueblo sudanés, la libertad religiosa, la protección de los derechos humanos, el respeto a los princi-

pios de la transparencia, la práctica de la shura y la democracia, la libertad de expresión y asociación, el rechazo de violencia, la promoción de la cultura de paz y la reconciliación, la participación de la mujer en la esfera pública, la distribución equitativa de la riqueza, la lucha contra la pobreza, la seguridad alimentaria, la cooperación regional y la buena vecindad, el establecimiento de un sistema político federal, la separación de poderes y otros aspectos igualmente interesantes, que está por ver si se harán realidad, pues se contradecían con la realidad del momento.

144. China y Estados Unidos tienen importantes intereses petroleros en la región, y, por tanto, les conviene que finalicen los enfrentamientos.

145. <<http://undocs.org/sp/S/2011/384>>.

146. <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unisfa>>.

147. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2015/700>>.

148. No puedo dejar pasar por alto la cruel y vergonzosa actitud de los responsables políticos del recién creado Sudán del Sur, el presidente Salva Kiir y el exvicepresidente Riek Machar, auténticos depredadores y criminales de guerra, que después de finalizar una infame guerra con el norte sudanés, cuyo gobierno se ensañó con la población civil del sur, se han dedicado al lucro personal y a la militarización del país, dejando en el supremo olvido y en la posterior hambruna a su desengañada y empobrecida población.

149. No comento el Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), creado en 1994 y formado por 19 países, por no tener competencias en temas de prevención.

150. <<http://www.eac.int>>.

151. <<https://igad.int>>.

152. <<http://www.igadregion.org/cewarn>>.

153. Como anécdota de mal gusto, pero significativa de la burocratización de algunos centros y de su teatralidad, cito que, en mayo de 2012, el gobierno de Sudán del Sur creó su propio mecanismo de alerta temprana, llamado Conflict Early Warning and Response Unit (CEWER). No ha servido absolutamente para nada.

154. <<https://bnub.unmissions.org>>.

155. <<http://menub.unmissions.org/en>>.

156. <<http://unpos.unmissions.org>>.

157. A finales de octubre de 2016, y en los meses sucesivos, ya se produjeron importantes enfrentamientos en la región entre manifestantes y la policía.

158. En 1989, un conflicto étnico entre Mauritania y Senegal se saldó con la expulsión de decenas de miles de negro-africanos mauritanos a Senegal, mientras que el gobierno senegalés expulsó por su parte a una cifra simi-

lar de árabo-bereberes a Mauritania. Son heridas que están todavía recientes.

159. <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minurso>>.

160. Quisiera explicar mi posición personal sobre este tema, aunque a pie de página. En el año 2000, tras la resolución del Consejo de Seguridad en la que abandonaba la referencia al referéndum, viajé a los campamentos de Tindouf (Argelia) para reunirme con el primer ministro saharauí y su ministro de Exteriores, con el propósito de advertirles de que todo iba a cambiar a partir de aquel momento. No me creyeron, porque tenían fe ciega en Estados Unidos y en el enviado especial de Naciones Unidas. El tiempo creo que me dio la razón en cuanto a la advertencia. A partir de 2004, y de forma pública, tanto con los amigos saharauís como en los medios de comunicación en que me podía expresar, aposté por una vía intermedia, realista, que pasaría por aparcarse temporalmente la exigencia del referéndum, y aceptar un estatus de autogobierno, con una autonomía bien avanzada y, sobre todo, blindada internacionalmente para que no hubiera engaño. En aquel momento, por los contactos diplomáticos que pude hacer, eso era posible, creo que hubiera sido un avance y hubiera permitido el regreso de la población refugiada. En lo que no creo, francamente, es en las apuestas del «todo o nada», es decir, los juegos de «suma cero», en los que uno lo gana todo y el otro lo pierde todo. Después de cuarenta y dos años de exilio en los campamentos, creo honestamente que llegó el momento de abandonar esa posición extrema, muy romántica, pero dramática al mismo tiempo, e inútil.

161. <<http://www.maghrebarabe.org/fr>>.

162. En 2015, el Premio Nobel de la Paz fue otorgado a la sociedad civil de Túnez, a través del llamado Cuarteto Tunecino, las cuatro organizaciones de la sociedad civil que patrocinaron una salida dialogada a la crisis política que vivió Túnez en 2013.

163. <<https://unowa.unmissions.org>>.

164. <<https://unowas.unmissions.org>>.

165. <https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/middle-east-and-north-africa-mena_en?page=3>.

166. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/329/union-for-the-mediterranean-ufm_en>.

167. <<https://www.peaceportal.org/web/menappac>>.

América Latina

1. Se ha optado por agrupar a los países cuya lengua oficial es el español o el portugués (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica,

Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) y se han obviado los microestados.

2. <<http://www.oas.org/es/default.asp>>.

3. No obstante, y aunque sea fuera del período aquí estudiado, es de señalar que, en marzo de 2016, la OEA y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) para América Latina y el Caribe presentaron una nueva guía titulada «Sistema de alerta y respuesta temprana de conflictos sociales». La guía busca ayudar a los funcionarios públicos y a las organizaciones de la sociedad civil a crear mecanismos de prevención y mejorar la resolución de conflictos para evitar escaladas de violencia que podrían poner en peligro a personas, colectivos y la gobernabilidad democrática en conjunto. <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/guia-practica-para-el-diseno-de-sistemas-de-alerta-y-respuesta-t.html>.

4. <<http://www.oas.org/es/cidh>>.

5. <<http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp>>.

6. <http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm>.

7. Este departamento es el resultado final de varios cambios en el organigrama de la OEA. En el año.

2004, fue eliminada la Unidad para la Democracia y sustituida por el Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos (DADP), que consideraba una Oficina para la Prevención y Resolución de Conflictos (OPRC).

8. <http://www.oas.org/es/centro_informacion/informe_anual.asp>.

9. <<http://www.unasursg.org/es>>.

10. <<http://www.sela.org/celac>>.

11. <<http://www.gizprevenir.com/documentos/sistematizacin-modelos-explicativos-de-la-violenci.pdf>>.

12. <<https://www.sica.int>>.

13. <<http://www.ccpvj.org>>.

14. <<http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/es>>.

15. <<http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home>>.

16. <<http://www.cries.org>>.

17. <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/political_dialogue_and_cooperation_agreement.pdf>.

18. <<http://www.conflictosmineros.net>>.

19. Desde el año 2006, la Fundación UNIR realiza un seguimiento sistemático de la conflictividad social en Bolivia a través de las noticias publi-

cadadas en 14 medios de comunicación. No hay datos posteriores a 2014: <<http://unirbolivia.org/nuevo/unidades/analisis-de-conflictos>>.

20. Así lo informó, de forma muy sincera, el titular de esta institución, David Tezanos. «No hay políticas de prevención de conflictos en nuestro Estado y no hay una institución con atribuciones integrales en esta temática y si hay es ineficiente [...] Estamos incorporando en la Defensoría del Pueblo una estructura sólida en materia de prevención de conflictos; la sociedad reclama esto y espera esto, de la Defensoría del Pueblo», declaró Tezanos.

21. <<http://www.defensoria.gob.bo/sp/conflictos.asp>>.

22. En enero de 2017, hubo un ofrecimiento de negociación de uno de los principales grupos maras, que fue denegado por el gobierno.

23. <http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/hiv_aids/informe-sobre-desarrollo-humano-el-salvador-2013.html>.

24. <<http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/documents/view/es/1974/8>>.

25. <<http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2013/07/ENPV-Final-12-Nov-2012.pdf?5b637b>>.

26. <<http://www.injuve.gob.sv/subdireccion-sectorial-de-prevencion-de-la-violencia-y-garantia-de-la-seguridad>>.

27. Quiero señalar que la cultura maya tiene sus propios métodos de resolución de conflictos. <<https://www.ziviler-friedensdienst.org/sites/ziviler-friedensdienst.org/files/anhang/publikation/zfd-practicas-tradicionales-maya-de-resolucion-de-conflictos-4555.pdf>>.

28. <<http://www.cicig.org>>.

29. Según un informe de la Unión Europea de 2015, sobre la resolución de conflictos y la seguridad en Guatemala, «no existe un diálogo sectorial formal entre el gobierno y los donantes en este sector, pero se llevan a cabo reuniones mensuales de donantes sobre seguridad y justicia. En este contexto, existe una coordinación específica entre donantes para la prevención de la violencia por medio de un grupo de trabajo presidido por la Delegación de la UE. Bajo el Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz, un foro permanente ofrece una plataforma para un diálogo abierto entre el gobierno, la sociedad civil y los donantes internacionales». <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20150622_08_es_0.pdf>.

30. <<http://www.sepaz.gob.gt/images/Descargas/MemoriadeLabores/Memoria-de-Labores-2014.pdf>>.

31. <http://www.uvg.edu.gt/publicaciones/revista/volumenes/numero-21/REV21_sistemas_alerta_59-68.pdf>.

32. <<http://copredeb.gob.gt/wp-content/uploads/Sistematizaci%C3%B3n-de-experiencias.pdf>>.

33. <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah>>.

34. No deja de ser cínico que, en el portal de su página web, se diga que «la MINUSTAH trabaja en el país para cumplir su mandato de establecer un entorno seguro y estable en el que se pueda desarrollar un proceso político, fortalecer las instituciones del gobierno de Haití, apoyar la constitución de un estado de derecho, y promover y proteger los derechos humanos».

35. En enero de 2017, y tras casi un mes y medio de celebradas las elecciones presidenciales, el Consejo Electoral Provisional de Haití confirmó la victoria de Jovenel Moise. En las elecciones, solo participó el 21 % de la población.

36. <http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/honduras/cv_honduras_hallazgos_y_recomendaciones_low.pdf>.

37. Acuerdo para la Reconciliación Nacional y la Consolidación del Sistema Democrático en la República de Honduras (Acuerdo de Cartagena de Indias). <<http://www.latinreporters.com/hondurasAcuerdoReconciliacionNacional22052011Cartagena.pdf>>.

38. La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por la Violencia (CIPPDV), creada en 2013, presentó, en noviembre de 2015, el «Informe de Caracterización del Desplazamiento Interno en Honduras», resultado de un proceso de investigación sobre el desplazamiento forzado en Honduras, que se inició en el año 2014, y que abarca la población desplazada desde 2004. El pico máximo se produjo en 2014, y la principal razón fue la inseguridad (51 %), seguida de las amenazas (20 %) y los asesinatos (17 %). <http://www.jips.org/system/cms/attachments/1048/original_Informe_caracterizacion_desplazamiento.pdf>.

39. <<http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2016/honduras/honduras.html>>.

40. La desaparición de 43 estudiantes, en septiembre de 2014, forzó la creación de un grupo de investigación internacional, nombrado por la CIDH y la OEA, cuyas conclusiones pusieron en evidencia la complicidad policial en las desapariciones.

41. En enero de 2017, se consiguió una tregua entre los grupos que actúan en el norte de Monterrey. En esta ciudad y su zona metropolitana se estima que hay unas 1.600 pandillas, conformadas por 16.000 jóvenes. Insisto en la necesidad de negociar con estos grupos, ofreciéndoles salidas dignas y esperanzadoras.

42. El gobierno tiene una Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. <<http://www.gob.mx/cdi>>.

43. <<http://www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/Bases120213.pdf>>.

44. Ni el International Crisis Group, ni Human Rights Watch publicaron informes sobre esta importante crisis.

45. <<http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/03/Peru-DESC-extractives-Publications-Reports-Facts-Finding-Mission-Report-2016-SPA.pdf>>.

46. <<http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/documents/view/es/1967/8>>.

47. <<http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3#r>>.

48. <<http://onds.pcm.gob.pe>>.

49. <<http://onds.pcm.gob.pe/construyendo-el-sistema-nacional-de-prevencion-de-conflictos-sociales-enfoques-avances-y-desafio>>.

50. En el país existe el Observatorio Venezolano de la Violencia: <<https://observatoriodeviolencia.org.ve>>.

Asia

1. <<http://www.oic-oci.org/home/?lan=en>>.

2. <<http://www.acd-dialogue.org>>.

3. <<http://www.s-cica.org/page.php?lang=1>>.

4. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Conflict%20Prevention%20and%20PEacebuilding%20in%20AP_2016FINAL.pdf>.

5. <<http://www.forumsec.org/pages.cfm/political-governance-security/conflict-prevention>>.

6. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/334/asia_en>.

7. El programa de cooperación para el período 2014-2020 no hace ninguna mención a temas vinculados con la prevención: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/regional-asia-mip-2014-2020_en.pdf>.

8. <<http://isdpeu.org/programs/asia-program>>.

9. <<http://www.centrepeaceconflictstudies.org>>.

10. El primer grupo de observadores militares de las Naciones Unidas llegó a la zona de la misión el 24 de enero de 1949. Después de tantísimos años, no deja de ser una profunda anomalía su misma existencia, y es una muestra palpable del fracaso de las diplomacias de ambos países. <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmogip/index.shtml>>.

11. En abril de 2016, hubo un ofrecimiento de buenos oficios por parte del secretario general de la ONU, que no tuvo recorrido.

12. Uso deliberadamente el término antiguo de «servicios de espionaje» o «servicios de información», y no el actual de «servicios de inteligencia», dada la gran cantidad de estos servicios, que no todos, dedicados preferentemente a investigar y perseguir a personas y entidades a favor de la democracia y los derechos humanos, por lo que atribuirles el término «de inteligencia» me parece, en esos casos, una desmesura y un desatino, ya que pertenece más al campo de la cultura y las artes. Con ello no quiero decir, en absoluto, que no sean necesarios dichos servicios, siempre que vayan dirigidos al bien común y a la defensa de las libertades.

13. La inversión gubernamental en educación es extremadamente baja en Sri Lanka, Bangladesh y Pakistán.

14. <<http://www.saarc-sec.org/?t=4>>.

15. <<http://nepalpeacebuilding.org>>.

16. <<http://www.np.undp.org/content/nepal/en/home/operations/projects/closed-projects/peacebuilding-and-recovery/cpp/background.html>>.

17. <http://graduateinstitute.ch/ccdp/religion_politics.html>.

18. Utilizo la terminología popular para los nombres de los países. Formalmente, debería referirme a República de Corea y República Democrática de Corea. La ONU admite referirse a la República Popular China, simplemente como China. El nombre correcto de Taiwán es República de China.

19. Taiwán, o República de China, no es un Estado independiente reconocido por Naciones Unidas, y la China lo reivindica como parte suya. No obstante, tiene el reconocimiento diplomático de algunos estados. A efectos de este estudio, y dado que no entra en el listado de crisis, dejo de lado cualquier polémica sobre su estatus.

20. Este término lo utilizó el expresidente Nixon, de Estados Unidos, en su política exterior, tanto en la guerra del Vietnam como en sus relaciones con la URSS, con el propósito de infundir temor, simulando que estaba loco. Algunos líderes políticos de otros países, posteriormente, sencillamente «se hacen los locos» para confundir al adversario, aunque su estrategia en realidad la tienen muy clara, aunque sea una locura, por temeraria, si se me permite la expresión. Por tanto, aunque hay estrategias muy partidarios de comportarse de ese modo, no es nada recomendable, pues el riesgo de provocar una mala reacción es notable. En este estudio, como se observará de forma patente, postulo justamente lo contrario: profundizar en la transparencia y crear medidas de confianza al máximo. Vindico, en suma, el viejo eslogan de los tiempos de Olof Palme y la doctrina de la «seguridad compartida», de que «mi seguridad es tu seguridad», lo que obliga a no realizar provocaciones y a tener, en cambio, buenos canales de comunicación para clarificar cualquier malentendido o sospecha.

21. En marzo de 2017, después de redactar este apartado, Corea del Norte volvió a realizar pruebas con misiles, que alcanzaron aguas cercanas a Japón. Se desató una nueva crisis, China perdió la paciencia y Estados Unidos envió a Corea del Sur un escudo antimisiles. Lo que quisiera destacar es que el ministro de Exteriores chino manifestó que la única manera de parar aquella espiral era llegar a un compromiso conjunto, por el que Corea del Norte no realizaría más pruebas de misiles, a cambio de que Estados Unidos y Corea del Sur no hicieran más maniobras navales cerca de Corea del Norte. Es justamente lo que vengo diciendo desde hace años, y que dejé reflejado en esta página.

22. El ACNUR reconoce a una población tibetana, en la condición de refugiada, de unas 15.000 personas.

23. Véanse los Anuarios de Procesos de Paz de los años 2009 al 2012 <http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=533:anuarios-procesos&catid=46&Itemid=66&lang=es>.

24. Como una pequeña muestra, cito las siguientes fuentes: Tibetan Centre for Conflict Resolution (TCCR), con sede en la India <http://www.tccr.org/about_us_index.php>; Tibet Society, con sede en Londres: <<http://www.tibetsociety.com/content/view/38/47>>; International Campaign for Tibet (ICT), fundada en 1988, con oficinas en Ámsterdam, Bruselas y Berlín, y que publica un boletín bimensual. <<http://www.tibetpolicy.eu>>; Centro Tibetano para los Derechos Humanos y la Democracia <<http://tchrd.org>>.

25. <<http://www.uyghurcongress.org/en>>.

26. <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/FreedomReligion/Pages/FreedomReligionIndex.aspx>>.

27. En julio de 2016, el Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya falló en contra de China en la disputa que este país mantiene con sus vecinos por un archipiélago del mar de China Meridional (islas Paracel o Spratley), que es otro motivo de tensión. Este revés podría ser un impedimento para que volviera a recurrir a sus servicios para resolver la disputa de las otras islas. En diciembre de 2016, China parece que instaló sistemas «significativos» de armamento, incluidas baterías antiaéreas de gran tamaño, en cada uno de los siete islotes artificiales que ha construido en las Spratley. <<https://pca-cpa.org/es/home>>.

28. <<https://news.usni.org/2014/06/17/document-conduct-unplanned-encounters-sea>>.

29. En septiembre de 2016, los miembros de ASEAN y China acordaron aplicar el CUES, lo que es muy positivo.

30. La población refugiada procedente del Vietnam es el resultado de

la huida de unos dos millones de personas entre 1975 y 1992, principalmente por vía marítima, en lo que se denominó «*boat people*», precursores de los balseiros cubanos o de las pateras que cruzan el estrecho de Gibraltar.

31. Se puede ver la evolución, en los Anuarios de Procesos de Paz, del 2006 al 2016: <http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=533%3Aanuarios-procesos&catid=46&Itemid=66&lang=es>.

32. El país tiene unos 135 grupos étnicos. Varios de ellos tradicionalmente han tenido sus propios grupos armados de autodefensa, que mantienen negociaciones con el gobierno. Es un proceso muy complejo, pero sumamente interesante.

33. Algunos de los principales actores del proceso de paz pueden verse en la página: <<http://www.mmpeacemonitor.org/stakeholders/stakeholders-overview>>.

34. Señalo, ya fuera del marco temporal de este estudio, la celebración, en septiembre de 2016, de la ambiciosa Conferencia Panglong Siglo XXI, con la participación inicial de 17 de las 21 agrupaciones paramilitares, de 1.800 delegados de 135 comunidades étnicas y del secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, aunque sin resultados exitosos.

35. Desde 2014, es la coreana Yanghee Lee.

36. Fuera del plazo de este estudio, y ya en agosto de 2016, el gobierno birmano solicitó los buenos oficios del exsecretario general de la ONU, Kofi Annan, creando una Comisión Asesora, formada por nueve miembros, tres de ellos extranjeros. El 17 de noviembre de 2016, la experta de Naciones Unidas sobre los acontecimientos en Myanmar, Yanghee Lee, compareció ante el Consejo de Seguridad.

37. El pueblo rohinyá tiene varias organizaciones en Europa, con una oficina en Ámsterdam, llamada Euro-Burma Office <<https://euroburmaoffice.s3.amazonaws.com>>, y en Londres, donde tiene la sede la Arakan Rohingya National Organisation (ARNO) <<http://www.rohingya.org/portal>>.

38. Ver el Anuario 2016 de Procesos de Paz: <<http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/16anuarie.pdf>>.

39. <<https://peace.gov.ph>>.

40. El apoyo económico exterior para la construcción de paz también ha sido notable. Para ver el apoyo de la UE puede consultarse la siguiente página: <<http://www.openaiddata.org/purpose/755/152/918>>.

41. No confundirla con el Estado independiente de Papúa Nueva Guinea.

42. Ver el Anuario 2010 de procesos de paz <<http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/10anuarie.pdf>>.

43. <<http://www.fcx.com/operations/grascomplx.htm>>.

44. Entre ellas, el Consejo del Pueblo Papú-Majelis Rakyat Papúa (MRP), la West Papua National Authority, o el West Papua National Parliament (PNWP): <<http://www.westpapuaparliament.org>>.

45. <<http://www.msgsec.info>>.

46. Excepcionalmente, el secretario general de la OIC visitó Tailandia y Malasia, en enero de 2016, para asistir a la conferencia «Interfaith Dialogue and Peaceful Coexistence in Multicultural Societies», organizada por IRCICA, un órgano de la OCI sobre el estudio del islam, y el gobierno tailandés. Días más tarde, visitó de nuevo el país y se reunió con el primer ministro, pero para tratar, más que nada, sobre el conflicto que afecta al sur del país, donde reside la mayor parte de la población musulmana.

47. <<http://www.icj-cij.org/docket/files/151/16470.pdf>>.

48. <<http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17704.pdf>>.

49. No puedo evitar poner una cita sobre la esperpéntica crisis que tuvieron España y Marruecos, en 2002, por el islote de Perejil, de solo 0,15 km², deshabitado y situado a solo 200 metros de territorio marroquí, que fue gestionada de la forma más ridícula imaginable por el entonces ministro de Defensa, Federico Trillo.

50. <<http://asean.org>>.

51. <<http://aichr.org>>.

52. <<http://aseanpeople.org/about/background>>.

53. <<http://www.peaceportal.org/web/130905448>>.

54. <<http://peacebuilding.asia/home>>.

55. <<http://www.newmandala.org>>.

56. <<https://www.lowyinstitute.org/about/programs-and-projects/east-asia>>.

57. Para entender el impacto de todo ello, a nivel personal y humano, recomiendo la lectura de *El fin del «Homo sovieticus»*, de Svetlana Aleksié-vich (Acantilado, 2015), un compendio de entrevistas que refleja muy bien la complejidad del «alma rusa» y su cultura profunda. Algunas palabras clave: imperio, grandeza, sueños, hambre, sangre, delación, guerra, muerte, macarrones, gulags, campos de concentración, deportaciones, socialismo, capitalismo salvaje, nuevos ricos, rapiña, petróleo, nieve, expolio, privatización, odio, xenofobia, fratricidio, miedo, frustración, sufrimiento, heroicidad, estalinismo, misiles nucleares, vodka, violencia, añoranza, Patria, Gran Guerra, toma de Berlín, Gagarin, esclavitud, piedad, conversaciones en las cocinas, etc.

58. Más allá de la monstruosidad criminal del lanzamiento de bombas nucleares sobre Hiroshima y Nagasaki, que provocaron centenares de miles

de muertos, durante décadas las potencias nucleares hicieron centenares de pruebas nucleares de una potencia muy superior a las lanzadas en Japón. Estados Unidos las realizó en el Pacífico, Nevada y Atlántico Sur; la URSS, la mayoría en Kazajstán, pero también en Astracán (cerca del mar Caspio) y el océano Ártico; Francia, en la Polinesia francesa y Argelia (en la época colonial francesa); el Reino Unido en Australia, y China en Xinjiang (región de China), causando un enorme daño ambiental y sobre la salud de las personas que habitaban en las cercanías. Nunca se ha pedido perdón por semejante barbaridad.

59. <<http://assembly.kz/en>>.

60. <<http://www.osce.org/astana>>.

61. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_490.pdf>.

62. <<http://www.osce.org/bishkek>>.

63. <<http://www.unpbf.org/countries/kyrgyzstan>>.

64. En 2014, el gobierno fue objeto de una seria advertencia por parte del relator especial de la ONU contra la Tortura.

65. Los documentos de la OSCE sobre estos tres países pueden consultarse en Kazajstán <[http://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:\(36\)&solrsort=score%20desc&rows=50](http://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:(36)&solrsort=score%20desc&rows=50)>; Kirguistán <[http://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:\(38\)&solrsort=score%20desc&rows=50](http://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:(38)&solrsort=score%20desc&rows=50)>; Tayikistán <[http://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:\(40\)&solrsort=score%20desc&rows=50](http://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:(40)&solrsort=score%20desc&rows=50)>.

66. <<http://unrcca.unmissions.org>>.

67. <<http://www.ohchr.org/EN/Countries/EnacaRegion/Pages/CentralAsiaSummary.aspx>>.

68. <<http://www.kg.undp.org>>.

69. <<http://infoshos.ru/en>>.

70. <http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm>.

71. <<http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652>><http://eeas.europa.eu/central_asia/index_en.htm>.

72. <<https://www.bomca-eu.org/en>>.

Europa

1. Incluyo a Kosovo, como territorio autónomo, aunque todavía no esté reconocido por Naciones Unidas. Asumo la responsabilidad por este criterio, al considerar que *de facto* funciona independientemente de Serbia,

y ha recibido reconocimiento por parte de muchos estados. Aunque parezca contradictorio, no utilizo el mismo criterio para los dos territorios que se han autodeclarado independientes de Georgia (Abjasia y Osetia del Sur), por no haber tenido el mismo nivel de reconocimiento.

2. <<http://www.osce.org>>. El informe de actividades de 2015, con detalle de misiones, temas y presupuestos, puede consultarse en <<http://www.osce.org/es/annual-report/2015?download=true>>.

3. Los documentos de referencia de la OSCE son la Carta de París para una Nueva Europa (1990) y la Carta de Estambul para la Seguridad Europea (1999). Esta última reforzó las capacidades de prevención.

4. Desde entonces, los cinco secretarios generales han sido todos hombres.

5. Al finalizar 2015, la OSCE ya había realizado 300 misiones de observación electoral, 17 de ellas en 2015.

6. Curiosamente, en 2015, el principal contribuyente fue la Santa Sede, con el 13 % del presupuesto total, seguido de Macedonia (11 %), Noruega, Georgia y Estados Unidos, con el 10,4 % cada uno. <<http://www.osce.org/es/annual-report/2015?download=true>>.

7. <<http://www.osce.org/odihhr>>.

8. <<http://www.osce.org/fom>>.

9. <<http://www.osce.org/hcnm>>.

10. Al respecto, la OSCE publicó, en diciembre de 2016, un informe de la Berghof Foundation sobre el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil en el campo de la mediación: <<http://www.osce.org/support-to-insider-mediation?download=true>>.

11. Al respecto, puede verse un reciente estudio de la OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions: <https://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Protracted_Conflicts_OSCE_WEB.pdf>.

12. <<http://www.osce.org/es/mc/86626?download=true>>.

13. <<http://www.osce.org/cpc>>.

14. Una recopilación de la experiencia adquirida por la OSCE hasta 2014, en el campo de la mediación y la promoción del diálogo, puede verse en <<http://www.osce.org/secretariat/126646?download=true>>.

15. <<http://www.osce.org/es/mc/86626?download=true>>.

16. <<http://www.osce.org/cca>>.

17. <<http://www.osce.org/hcnm>>.

18. <<http://www.osce.org/hcnm/96883?download=true>>.

19. <http://www.osce.org/press-releases?filters=%20im_taxonomy_vid_1%3A%2822%29>.

20. Desde hace bastantes años, el gobierno de España no se ha caracte-

rizado precisamente por implicarse en procesos de mediación. El Ministerio de Asuntos Exteriores nunca ha tenido una unidad específica para ello, con personal diplomático bien preparado, a pesar de la insistencia de algunas personas desde hace muchos años, entre las que me incluyo.

21. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-the-european-external-action-service-eeas_en>.

22. Cuatro personas han ocupado este cargo: Jürgen Trumpf (1999), Javier Solana (1999-2009), Catherina Ashton (2009-2014) y Federica Mogherini (2014-), dos hombres y dos mujeres.

23. <https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp_en?page=1>; están disponibles los informes anuales de 2009 a 2014: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8427/cfsp-annual-reports_en>.

24. <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209537%202001%20REV%201>>.

25. <http://ec.europa.eu/dgs/fpi/what-we-do/instrument_contributing_to_stability_and_peace_en.htm>.

26. <https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/422/instrument-contributing-to-stability-and-peace-icsp_en>.

27. La visión de la mediación por parte de la UE puede consultarse en <http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/20160519-global-challenges-and-trends_final_en.pdf>.

28. <http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf>.

29. <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/201409_factsheet_conflict_earth_warning_en.pdf>.

30. Como ya he comentado, el EEAS se sirve del Global Conflict Risk Index <<http://conflictrisk.jrc.ec.europa.eu>> para orientarse sobre los países que están en situación de alerta, a partir del análisis de 25 indicadores.

31. Las EUBAM se refieren a European Union Border Assistance Mission; las EUCAP, a European Union Capacity Building, y las EUTM, a European Union Training Mission.

32. Al igual que los cargos similares nombrados por Naciones Unidas, sería muy interesante conocer con detalle el tiempo que ha empleado cada uno de estos representantes para cumplir con su función, así como el tiempo en el que han estado sobre el terreno. Opino que estos tipos de encargos han de estar supeditados a la plena disponibilidad de las personas para cumplir con su cometido, que es de gran responsabilidad.

33. Actuales: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3606/EU%20Special%20Representatives>; Anteriores: <<http://>

collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/> <http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/former-special-representatives/index_en.htm>.

34. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8437/eu-annual-reports-human-rights-and-democratisation_en>.

35. <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_en_2.pdf>.

36. <https://eeas.europa.eu/topics/election-observation-missions-eueoms_en?page=3>.

37. <http://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/joint-africa-eu-strategy_en>.

38. <<http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/decision-making>>.

39. Entre la ingente cantidad de documentos elaborados, cito, por ejemplo, los documentos de la Comisión, «Progress Report on the implementation of the EU's Comprehensive Approach to external conflicts and crises. Action Plan 2015» <http://www.eu-civcap.net/files/2016/09/20160718-Progress_Report_implementation_EUs_Comprehensive_Approach_external_conflicts_crises.pdf>; o el Action Plan 2016-17, <http://www.eu-civcap.net/files/2016/09/20160718-Taking_forward_EUs_Comprehensive_Approach_external_conflicts_crises.pdf>.

40. Entre otras, Saferworld, International Alert, Berghof Foundation, Conciliation Resources, International Crisis Group y el resto de las integradas en el European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) <<http://eplo.org>>.

41. <<http://www.coe.int/ca/web/portal/home>>.

42. <<http://assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp>>.

43. <http://website-pace.net/en_GB/web/as-jur/main>.

44. <http://website-pace.net/en_GB/web/as-pol/main>.

45. <http://website-pace.net/en_GB/web/as-mig/main>.

46. <http://website-pace.net/en_GB/web/as-ega/main>.

47. <<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>>.

48. <<http://www.coe.int/en/web/commissioner>. Los países analizados: <<http://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring>>.

49. <<http://eplo.org>>.

50. «Power Analysis: The EU and peacebuilding after Lisbon»: <http://eplo.org/wp-content/uploads/2016/08/EPLO_Peacebuilding_after_Lisbon_June2016.pdf>.

51. <<http://www.osce.org/mg>>. Sus comunicados pueden leerse en <[http://www.osce.org/press-releases?filters=+im_taxonomy_vid_1:\(434\)+](http://www.osce.org/press-releases?filters=+im_taxonomy_vid_1:(434)+)>

im_taxonomy_vid_3:(116)>; los documentos de la OSCE sobre Nagorno-Karabaj, pueden consultarse en <<http://www.osce.org/gsearch?qr=Nagorno-Karabakh>>.

52. <<http://www.osce.org/hlpg>>.

53. <http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm>.

54. <<http://www.epnk.org>>.

55. Para 2017, tiene previsto celebrar un referéndum para unirse formalmente a la Federación Rusa, por lo que el riesgo de una nueva confrontación es muy elevado.

56. Rusia no proporciona datos desagregados de la población desplazada por estos conflictos, por lo que es difícil tener estadísticas certeras sobre ello. A finales de 2013, IDMC calculaba que podría haber unas 35.000 personas en esa situación.

57. Los documentos de la OSCE relativos al conjunto de Rusia pueden consultarse en <<http://www.osce.org/gsearch?qr=Rusia>>; los de Chechenia: <<http://www.osce.org/gsearch?qr=Chechnya>>; los de Ingushetia: <<http://www.osce.org/gsearch?qr=Ingushetia>>; los de Kabardino-Balkaria>, en <<http://www.osce.org/gsearch?qr=Kabardino-Balkaria>>; los de Karachaevo-Cherkesia: <<http://www.osce.org/gsearch?qr=Karachaevo-Cherkesia>>; los de Osetia del Norte: <<http://www.osce.org/gsearch?qr=North%20Osetia>>.

58. Los documentos de la OSCE relativos al conjunto de Georgia pueden consultarse en <<http://www.osce.org/gsearch?qr=Georgia>>; los de Abjasia: <<http://www.osce.org/gsearch?qr=Abkhazia>>; los de Osetia del Sur: <<http://www.osce.org/gsearch?qr=South%20Osetia>>.

59. <<http://www.osce.org/home/104211>>.

60. Tengo una anécdota que contar, significativa. En el tercer trimestre de 2007, el ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, que ostentaba la presidencia anual de la OSCE, me pidió que hiciera una misión exploratoria en Osetia del Sur, pues quería llevar a cabo algunas iniciativas sobre dicho conflicto, en un momento en que la UE apenas tenía presencia en el conflicto. Fue un año antes de que se desataran graves enfrentamientos, así que la propuesta era realmente preventiva. Una vez hechos todos los contactos necesarios para el viaje, y ya con la maleta preparada, mandé un correo al enviado especial de Moratinos en la OSCE, cuyo nombre no voy a citar, para entrevistarme con él y pedir consejo. A pesar de su cargo y de su responsabilidad, me dijo que no valía la pena que hiciera nada, pues era un conflicto que no tenía solución, y cualquier esfuerzo sería una pérdida de tiempo. Así de claro lo tenía, y así fueron luego las cosas. Evidentemente, a pesar de su posición, no dimitió del cargo para dar paso a

alguien más optimista, paciente o temerario, pues se necesitan las tres cosas para este tipo de cargos. Finalmente, el viaje se canceló, por falta de tiempo, al agravarse la situación. Lo que quiero destacar, en todo caso, es que la diplomacia debe ser un oficio de audacia, no de acomodamiento.

61. <<https://eumm.eu/en/home>>. Desde julio de 2016, publica un boletín: <https://eumm.eu/en/press_and_public_information/bulletin>.

62. <<http://www.osce.org/home/104212>>.

63. <<http://www.osce.org/mg>>.

64. <<http://www.osce.org/ag-chechnya-closed>>.

65. <<http://website-pace.net/documents/19838/2192213/20160418-Res1738FollowUp-EN.pdf/f85ec718-521c-4c11-b420-046e4054a48c>>.

66. Puede verse la lista en <<https://www.hrw.org/russia-government-against-rights-groups-battle-chronicle>>.

67. <<http://www.eng.kavkaz-uzel.eu>>.

68. Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Kosovo, Macedonia, Montenegro y Serbia.

69. <<http://www.osce.org/odihr/elections/belarus>>; los documentos de la OSCE sobre Belarús, pueden consultarse en <<http://www.osce.org/gsearch?qr=Belarus>>.

70. Página web de la Delegación de la UE en Belarús: <https://eeas.europa.eu/delegations/belarus_en>.

71. <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/084/37/PDF/G1608437.pdf?OpenElement>>. También recomiendo la lectura de una guía sobre derechos humanos, adaptada al caso de Belarús: <<http://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/nyheder/belarus-flower-logo-september-2016.pdf>>.

72. En los anales de la diplomacia europea, pasará a la historia lo que aconteció a principios de marzo de 2017, cuando la alta representante de la Política Exterior Europea, Federica Mogherini, fue boicoteada e insultada en el Parlamento serbio. Mientras intentaba hacer una exposición de solo 19 minutos, tuvo que aguantar cánticos y broncas de parlamentarios prorrusos, hasta el punto de que Mogherini tuvo que decir, textualmente, «si creen que me cansaré, se equivocan» (*La Vanguardia*, 10 de marzo de 2017). Al regreso de la gira por los países balcánicos, manifestó una enorme preocupación por la degradación democrática del conjunto de los países de la región.

73. En aquella época, a finales de 1991, y antes de la guerra en Bosnia, escribí mucho sobre la incalificable pasividad de los países europeos del Mediterráneo, que no fueron capaces de situar algunos de sus buques de guerra ante la costa de Dubrovnik, en Croacia, que fue asediada y bombar-

deada impunemente por tierra, aire y mar, por el entonces Ejército Popular Yugoslavo. Una simple interposición de buques de países de la OTAN, sin tener que disparar un solo tiro, hubiera podido evitar lo que sucedió. Esa pasividad fue el prólogo de la ignominia ante sucesos posteriores en Bosnia.

74. <http://www.ohr.int/?page_id=1252>.

75. El Grupo de estados contra la Corrupción, del Consejo de Europa, publicó un informe sobre la prevención de la corrupción en Bosnia, en febrero de 2016: <[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep\(2015\)2_Bosnia-and-Herzegovina_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep(2015)2_Bosnia-and-Herzegovina_EN.pdf)>.

76. <<http://www.ohr.int/?lang=en>>.

77. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2016/395>>.

78. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2014/314>>.

79. <http://www.ohr.int/?page_id=1220>.

80. <<http://europa.ba>>. Los documentos clave de la UE sobre Bosnia, pueden consultarse en <http://europa.ba/?page_id=502>.

81. <<http://www.eubih.eu/eu-delegation-eu-special-representative-in-bih>>.

82. <<http://www.euforbih.org/eufor/index.php>>.

83. <http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/index_en.htm>.

84. <<http://www.icty.org>>.

85. Documentos de la OSCE sobre Bosnia y Herzegovina: <[http://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:\(11\)+ds_date:\(\[2010-01-01T00:00:00Z%20TO%202016-01-01T00:00:00Z\]\)&solrort=score%20desc&rows=50](http://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:(11)+ds_date:([2010-01-01T00:00:00Z%20TO%202016-01-01T00:00:00Z])&solrort=score%20desc&rows=50)>.

86. <<http://www.osce.org/bih>>; <<http://www.osce.org/bih/106818?download=true>>.

87. La Corte Internacional de Justicia emitió un dictamen no vinculante, en 2010, por el que la declaración unilateral de independencia no violaba el derecho internacional.

88. España es de los pocos países europeos que no la han reconocido, por el temor a perder argumentos ante el independentismo catalán y vasco.

89. <<http://unmik.unmissions.org>>.

90. <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244\(1999\)&referer=<http://unmik.unmissions.org/mandate&Lang=S>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244(1999)&referer=<http://unmik.unmissions.org/mandate&Lang=S>)>.

91. <<http://www.eulex-kosovo.eu>>.

92. El informe de octubre de 2016 puede verse en <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2016/901>>.

93. <<http://jfcnaples.nato.int/kfor>>.

94. <<http://www.sitf.eu/index.php/en/about-sitf>>.
95. Documentos de la OSCE sobre Kosovo: <[http://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:\(12\)+ds_date:\(\[2010-01-01T00:00:00Z%20TO%202016-01-01T00:00:00Z\]\)&solrsort=score%20desc&rows=50](http://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:(12)+ds_date:([2010-01-01T00:00:00Z%20TO%202016-01-01T00:00:00Z])&solrsort=score%20desc&rows=50)>.
96. <www.osce.org/kosovo>.
97. <<https://web.archive.org/web/20091009130102/>> <http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf>.
98. La Comisión Europea hizo, a finales de 2013, un balance sobre su trabajo: <http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/ks_rapport_2013.pdf>.
99. Ver el Anuario 2016 de Procesos de Paz: <<http://escolapau.uab.es/img/programas/procesos/16anuarie.pdf>>.
100. En septiembre de 2016, se creó un tribunal, en La Haya, para investigar los crímenes realizados por el Ejército de Liberación de Kosovo (KLA) durante la guerra, lo que con toda seguridad será motivo de disturbios. En octubre de 2016, el número de casos de personas desaparecidas sin resolver se estancó en 1.664.
101. Esta base, situada en un lugar estratégicamente muy importante, fue utilizada por Estados Unidos como centro de detención, complementaria al de Guantánamo.
102. Documentos de la OSCE sobre Ucrania: <[http://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:\(896\)&solrsort=score%20desc&rows=50](http://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:(896)&solrsort=score%20desc&rows=50)>.
103. <<http://www.osce.org/ukraine-smm>>.
104. <<http://www.osce.org/es/pc/124321?download=true>>.
105. <<http://www.osce.org/om/121740>>.
106. <<http://www.osce.org/ukrainecrisis>>.
107. <<http://www.euam-ukraine.eu>>.
108. <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2202\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2202(2015))>.
109. El 21 de julio de 2014 también aprobó una resolución, la 2166, pero solo se refería al derribo de un vuelo de Malaysia Airlines, en la que solicitaba que todas las partes colaboraran en la investigación.

Oriente Medio

1. Aunque hay varias interpretaciones sobre los países que conforman la región, considero la formada por Arabia Saudita, Bahréin, Catar, Egipto,

Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Irán, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Siria, Territorios Palestinos (Palestina) y Yemen.

2. Reitero mi opinión de que los responsables de tamaño engaño, especialmente del llamado «trío de las Azores» (Bush, Blair y Aznar), deberían responder no solo políticamente, sino también penalmente, por las nefastas consecuencias de su actuación temeraria e irresponsable, que provocó centenares de miles de muertes, y que no deberían quedar en la impunidad, en la medida que no se ha pedido perdón.

3. *Crisis del militarismo y militarización de la crisis*, Editorial Fontamara, Barcelona, 1982.

4. Que actualmente no se use este tipo de terminología, creo que no invalida en absoluto su significado.

5. A partir de 2012, Siria atacó posiciones en el interior de Turquía, en la zona fronteriza; hubo interferencias rusas, se inició un importante flujo de personas sirias que se refugiaron en Turquía, y el presidente turco hizo lo imposible para evitar que los kurdos de Siria ganaran terreno, por temor a que los kurdos turcos del PKK se vieran reforzados. A partir de 2013, con la aparición de grupos yihadistas y el Estado Islámico (EI) en Siria, que inicialmente tenían condescendencia del gobierno turco, el panorama se complicó para Turquía, que al final fue objeto de ataques por parte del EI y del PKK, una vez rotos los diálogos con este último grupo.

6. <<http://www.oic-oci.org/home/?lan=en>>.

7. <<http://www.oic-oci.org/docdown/?docID=16&refID=5>>.

8. No deja de sorprenderme, por cinismo, la iniciativa de Arabia Saudita, financiadora de grupos extremistas violentos, de establecer el King Abdullah Bin Abdelaziz International Center for Interreligious and Intercultural Dialogue (KAICIID) en Viena. Valdría más predicar con el ejemplo.

9. <<http://www.lasportal.org/Pages/Welcome.aspx>> (de momento, solo en árabe).

10. Libia y Siria han sido expulsadas temporalmente.

11. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7933/league-of-arab-states-las_en>.

12. Aunque no es un tema que se aborde en este trabajo, la Unión Europea siempre ha intentado tener su espacio de actuación diplomática para el conflicto entre Israel y Palestina, aunque sin demasiado éxito. La UE tiene una página web específica para este tema: <https://eeas.europa.eu/topics/middle-east-peace-process_en?page=1>.

13. El apoyo de la Liga Árabe a las intervenciones saudíes en Bahréin y Yemen tiene obviamente un precio y va a contravía de sus posibilidades para mediar en el futuro.

14. <<http://www.gcc-sg.org/en-us/Pages/default.aspx>>.
15. En 2014, Arabia Saudita, los Emiratos y Bahréin retiraron sus embajadores de Qatar, por sus injerencias en Egipto. No es casual que Al Jazeera, con base en Qatar, publicara, en marzo de 2015, un ensayo crítico con esta organización: <<http://studies.aljazeera.net/en/dossiers/2015/03/201533172623652531.html>>.
16. <<http://www.unsco.org/Default.asp>>.
17. Aunque el conflicto entre Israel y Palestina no es objeto de análisis en este estudio, incluyo el informe del Cuarteto, fechado en julio de 2016: <<http://www.unsco.org/Documents/Statements/Quartet/2016/Quartet%20Report%20and%20Statement%201%20July%202016.pdf>>.
18. <<https://www.peaceportal.org/web/menappac>>.
19. Es realmente sorprendente que Arabia, desde 2014, sea miembro del Consejo de Derechos Humanos, en una clara demostración de la escasa capacidad y autoridad moral de este politizado organismo.
20. Redacto este párrafo, el mismo día que el rey Felipe VI está de visita a este país, siguiendo las huellas de su padre, Juan Carlos, y a pesar de la polémica y las críticas que suscitó el viaje. Los monarcas españoles han sido siempre los mejores relaciones públicas de las empresas exportadoras de armas, y son ejemplo paradigmático de la falta de sensibilidad respecto a una parte de la población de los países que, como Arabia Saudita, ven pisoteados los derechos humanos más elementales, incluidos los numerosos inmigrantes que viven en condiciones de explotación, y donde la condición de las mujeres es ignorada hasta la ignominia, a pesar de que, en 2013, se diera un primer paso para que pudieran formar parte de la Shura, un órgano consultivo del gobierno.
21. Los integrantes de esta coalición militar son Arabia Saudita, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar y Omán.
22. <<http://www.bici.org.bh>>.
23. Muy tardíamente, el Parlamento Europeo aprobó una declaración, que no es de cumplimiento obligatorio, en la que alentaba a prohibir la exportación de gases lacrimógenos y otros materiales policiales al país.
24. En enero de 2016, Bahréin rompió las relaciones diplomáticas con Irán.
25. Resulta especialmente patético, tanto para los organizadores como para los participantes, que en abril de 2012 se celebrara en el país una prueba del campeonato del mundo de Fórmula I, en medio de multitudinarias protestas y su pertinente represión. Ganó Sebastian Vettel, y Fernando Alonso quedó séptimo, a mayor gloria de sus sensibilidades políticas y sociales.

26. La opacidad y el secretismo de los presupuestos militares y de los negocios de las Fuerzas Armadas, como ocurre en Egipto, se producen igualmente en muchos otros países, hasta el extremo de que dichos presupuestos no pueden ser discutidos en los parlamentos.

27. Aunque sea irónico, aprovechando su larga experiencia en participar en misiones de Mantenimiento de la Paz, Egipto acoge, desde 1994, el Cairo Center for Conflict Resolution & Peacekeeping in Africa (CCCPA), fundado por el Ministerio de Asuntos Exteriores egipcio. En teoría, es un centro independiente y no partidista dedicado a la capacitación, creación de capacidad e investigación en los campos de prevención y resolución de conflictos, gestión de crisis, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz, amenazas transnacionales y prevención de la radicalización y el extremismo que conducen al terrorismo. <<http://www.cairopeacekeeping.org/en/about-us/history#sthash.4bNFBTjc.dpuf>>.

28. Es pertinente recordar que Rouhani obtuvo un claro apoyo de la población kurda.

29. A partir del anuncio, al iniciarse 2017, de que Estados Unidos entregaría armas a Israel, por valor de 38.000 millones de dólares, en la próxima década, el gobierno de Irán anuncio que procedería a un proceso de rearme, y de carácter ofensivo, abriendo, una vez más, un nuevo frente de tensión con Israel.

30. <http://www.iranhrdc.org/files/pdf_en/SR_Report_HRC2016FF_255352891.pdf>.

31. El secretario de Estado de EE.UU., John Kerry, permaneció diecisiete días seguidos en Viena, para lograr el acuerdo.

32. Entre 2006 y 2009, el Consejo de Seguridad aprobó varias resoluciones con relación a la proliferación nuclear e Irán. El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) figura como anexo a la Resolución 2231 del Consejo de Seguridad, del 20 de julio de 2015: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2231\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2231(2015))>.

33. El caso de Irán es paradigmático del eterno dilema en las relaciones internacionales, sobre la opción entre «el palo o la zanahoria» para revertir situaciones adversas. La opción por los incentivos, aunque implica riesgos de fracaso, suele dar buenos resultados a medio plazo, y entra plenamente en el listado de medidas preventivas de carácter diplomático.

34. El portal oficial de la provincia ofrece una imagen idílica de convivencia, fraternidad y respeto entre las comunidades que la habitan. Es interesante mirarlo y contrastarlo con la realidad: <<http://www.sbportal.ir/en/home>>.

35. Debo mencionar, que el presidente Massoud Barzani, político muy

controvertido por las acusaciones sobre la fortuna de su familia, ostenta dicho cargo desde 2005, pero dirige el Partido Democrático del Kurdistán (KDP) desde 1979, por lo que lleva treinta y ocho años en el cargo en el momento de escribir estas páginas. En 2015 fue muy cuestionado en el interior de la región. Tradicionalmente, además, las fuerzas políticas kurdas de Iraq se han visto enfrentadas entre sí y con los kurdos de Siria y de Turquía, en un complejo juego de influencias territoriales.

36. Special Tribunal for Lebanon: <<https://www.stl-tsl.org/en>>.

37. Baabda Declaration issued by the National Dialogue Committee on 11 June 2012: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Lebanon%20S%202012%20477.pdf>>.

38. No se consiguió conformar un nuevo gobierno hasta finales de 2016, después de treinta y tres meses. El nuevo presidente, de ochenta y un años, es cristiano y próximo a Irán.

39. Desde 1978, Naciones Unidas tiene desplegada la misión UNIFIL (Fuerza Interina de Naciones Unidas en el Líbano), que inicialmente debía garantizar la salida de Israel del territorio libanés. En 2006 se amplió su mandato, para controlar la zona fronteriza. <<http://unifil.unmissions.org>>.

40. La UNDOF-FNUOS fue creada en 1974. <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/undof>>.

41. <<http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/11anuarie.pdf>>.

42. <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/darp/dv/darp20141204_05_/darp20141204_05_en.pdf>.

Índice de países, regiones y organismos

- Abjasia, 279
Aceh, 243
África, 33, 45, 56, 60, 62, 85, 88, 90, 99
África Austral, 146
África Central, 118, 253
África Meridional, 146
África Occidental, 122
África Oriental, 159, 231
African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), 117
Africa Portal, 117
All Africa, 117
Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales (OSCE), 268
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 47, 257
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 46
Alto Representante (Bosnia y Herzegovina), 290
Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 269
América Latina, 33, 45, 56, 60, 62, 85, 88, 90, 191
Amnistía Internacional (AI), 59
Arabia Saudita, 313
Argelia, 92, 183
Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), 58
Armenia, 277
Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA), 108
Asamblea Parlamentaria (Consejo de Europa), 275, 286
ASEAN People's Forum (ACSC/APF), 249
Asia, 33, 45, 56, 60, 62, 85, 88, 90, 217
Asia Central, 253
Asia Cooperation Dialogue (ACD), 220
Asia-Europe Meeting (ASEM), 222
Asia Meridional, 223
Asia Oriental, 231
Asia Peacebuilding Initiatives (APBI), 250
Asia Program, 222
Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), 249
Asociación Sud-Asiática para la Cooperación Regional (SAARC), 229
Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo, de África Oriental (IGAD), 177
Azerbaiyán, 277
Bahréin, 314
Balcanes, 287
Bangladesh, 224

- Belarús, 287
 Beyond Intractability, 59
 Birmania/Myanmar, 93, 240
 Bolivia, 201
 Border Management Programme in Central Asia (BOMCA), 258
 Bosnia y Herzegovina, 289
 Burkina Faso, 92, 123
 Burundi, 159
- Cachemira, 225
 Camboya, 247
 Camerún, 118
 Casamance, 134
 Caucasian Knot, 287
 Cáucaso, 276
 Central Africa Early-Warning System (MARAC), 120
 Centre for Peace & Conflict Studies (CPCS), 223
 Centro de Prevención de Conflictos (CPC) (OSCE), 267
 Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central (URCCA), 257
 Chad, 119
 Chechenia, 281, 282
 China, 234, 236
 Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil, 200
 Code for Unplanned Encounters at Sea (CUES), 238
 Cluster on Conflict Prevention and Crisis Management, de la UNOAU, 107
 Comisario de Derechos Humanos (Consejo de Europa), 276
 Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR), 112
 Comisión Fronteriza (EEBC), 179
 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 196
 Comisión Internacional de Juristas (ICJ), 61
 Comunidad de África Oriental (EAC), 177
 Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), 156
 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), 199
 Comunidad de Estados del Sahel-Sahara (CEN-SAD), 145
 Comunidad Económica de Estados de África Central (ECCAC-CEEAL), 120
 Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS-CEDEAO), 140
 Conciliation Resources, 59
 Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICA), 220
 Conflict Early Warning and Response Mechanism (CEWARN), 178
 Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCG), 311
 Consejo de Derechos Humanos (ONU), 49
 Consejo de Europa, 275
 Consejo para la Implementación de la Paz (PIC) (Bosnia y Herzegovina), 291
 Consejo de Mediación y Seguridad (ECOWAS), 141
 Consejo de Paz y Seguridad (PSC), 108
 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 29
 Continental Early Warning System (CEWS), 106
 Corea del Norte, 232
 Corea del Sur, 232
 Corte Internacional de Justicia (CIJ), 51
 Corte Permanente de Arbitraje (CPA), 51
 Côte d'Ivoire, 125
 Cuarteto de Normandía (Ucrania), 297

- Delta del Níger, 134
- Departamento de Asuntos Políticos (DPA) (ONU), 44, 189
- Departamento de Asuntos Políticos (OCI-OIC), 219
- Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) (OEA), 196
- Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales (DSDME) (OEA), 197
- Diálogo de Praga, 285
- Dirección de Asuntos Políticos, Paz y Seguridad (PAPS), 140
- División de Asistencia Electoral (ONU), 46
- División de Prevención de Conflictos y Alerta Temprana (UA), 111
- División de Reconstrucción Postconflicto y Gestión de Conflictos (UA), 111
- E3/UE+3 (China, Francia, Alemania, Rusia, Reino Unido y los Estados Unidos), 317
- Early Warning/Early Response (EWER), 226
- East Asia Program (Lowy Institute), 251
- ECOWARN, 141
- Ecuador, 202
- Egipto, 315
- El Salvador, 203
- Eritrea, 165
- Escola de Cultura de Pau (ECP), 17, 85
- Estrategia Integrada de las Naciones Unidas para el Sahel, 137
- Etiopía, 167
- EU Early Warning System (EWS), 270
- EUFOR Althea, 291
- Europa, 33, 45, 56, 60, 62, 85, 88, 91, 261
- Europa Oriental, 287
- European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), 57, 276
- European Union Monitoring Mission (EUMM), 285
- EU Special Investigative Task Force (SITF) (Kosovo), 294
- Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), 63
- Filipinas, 242
- Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS-UNDOF), 312
- Fuerza Provisional de Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL), 312
- Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), 180
- Geneva International Discussions (GID), 285
- Georgia, 279
- Global Conflict Risk Index (GCRI), 68
- Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), 57
- Global Witness, 63
- GPPAC Middle East & North Africa (MENA), 189
- GPPAC Southeast Asia, 250
- Grupo de Minsk de la OSCE, 278, 286
- Grupo de Planificación de Alto Nivel (GPAN) (OSCE), 278
- Grupo de Trabajo Especial sobre la Prevención y la Solución de Conflictos en África (ONU), 107
- Grupo Trilateral de Contacto (Ucrania), 296
- Guatemala, 204
- Guinea, 126
- Guinea-Bissau, 92, 128
- Haití, 206
- Honduras, 208
- Human Rights Watch (HRW), 61
- India, 224, 225
- Indonesia, 243

- Ingushetia, 283
- Iniciativa de la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (ICGRL), 113, 157
- Insight on Conflict, 57
- Institute for Security and Development Policy (ISDP), 222
- Institute for Security Studies (ISS), 116
- International Crisis Group (ICG), 54
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), 59, 72
- Irán, 93, 317
- Iraq, 320
- IRIN, 59
- Japón, 236
- Kabardino-Balkaria, 283
- Karachaevo-Cherkesia, 284
- Kazajstán, 253
- Kenya, 169
- Kirguistán, 254
- Kosovo, 93, 293
- Kosovo Force (KFOR), 293
- Lesotho, 146
- Líbano, 321
- Liga Árabe de Estados (LAS), 310
- Madagascar, 147
- Magreb, 182
- Malí, 129
- Manipur, 224
- Marco Continental de Prevención de los Conflictos Estructurales (CSCPF), 108
- Marco de Prevención de Conflictos de ECOWAS, 140
- Marruecos, 92, 184
- Mauritania, 184
- Mecanismo de Prevención y Respuesta a Incidentes (IPRM), 286
- Melanesian Spearhead Group (MSG), 222, 250
- México, 208
- Minority Rights Group International, 59
- Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), 293
- Misión Especial de Observación en Ucrania (OSCE), 296
- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), 206
- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en RD Congo (MONUSCO), 151
- Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), 131
- Misión de las Naciones Unidas de Asistencia a Somalia (UNSOM), 179
- Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO), 185
- Misión de Observación Electoral de Naciones Unidas en Burundi (MENUB), 179
- Misión de Observación de Naciones Unidas (UNMOGIP)225
- Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), 179
- Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX), 293
- Misión en Bosnia (OSCE), 292
- Misión en Kosovo (OSCE), 294
- Misión Policial (EUPM) (Bosnia y Herzegovina), 292
- Misión para la Reforma del Sector Civil de Seguridad de Ucrania (EUAM Ukraine), 296
- Misiones Políticas (ONU), 46
- Mozambique, 148
- Naciones Unidas, 29, 107, 312
- Nagalandia, 225

- Nagorno-Karabaj, 277
- Nepal, 226
- Nepal Peacebuilding Initiative, 226
- New Mandala, 251
- Níger, 92, 131
- Nigeria, 92, 132
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), 63
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ROCA), 257
- Oficina de Apoyo de Naciones Unidas en Somalia (UNSOS), 179
- Oficina del coordinador especial de Naciones Unidas para el Líbano, 312
- Oficina del enviado especial del secretario general de la ONU para los Grandes Lagos, 157
- Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNIOGBIS), 129
- Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA), 138
- Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel (UNOWAS), 138, 189
- Oficina de las Naciones Unidas en Burundi (BNUB), 178
- Oficina de las Naciones Unidas en la Unión Africana (UNOAU), 107
- Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS), 179
- Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central (UNOCA), 121, 179
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 52
- Organización para la Cooperación Islámica (OCI-OIC), 219, 309
- Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), 258
- Organización de Estados Americanos (OEA), 195
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), 257, 265, 292, 294, 296
- Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), 258
- Oriente Medio, 33, 45, 56, 60, 62, 85, 88, 01, 203
- Oromiya, 167
- OSCE Friends of Mediation Group, 269
- OSCE Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk (Ucrania), 296
- Osetia del Norte-Alania, 284
- Osetia del Sur, 279
- Pacific Islands Forum, 222
- Panel de Implementación de Alto Nivel (AUHIP), 179
- Panel de Sabios de la UA (PoW), 112
- Pakistán, 225, 227
- Papúa Occidental, 244
- Paraguay, 209
- Peace Direct, 57
- Perú, 210
- Prevención de Conflictos y Diálogo Democrático (PNUD), 200
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 49, 200, 221
- Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (PREVENIR), 200
- Puntlandia, 171
- Rakhine, 242
- RD Congo, 150
- Regional Early Warning System (REWC), 156
- ROCA (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos), 257
- Rusia, 276, 279, 281

- Saferworld, 58
 Sáhara Occidental, 185
 Senegal, 134
 Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS), 269
 Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), 200
 Sistema de Naciones Unidas, 40
 Somalia, 169
 Somalilandia, 171
 Sri Lanka, 93, 228
 Sudán, 172
 Sudán del Sur, 174
 Sureste Asiático, 239

 Tailandia, 93, 245
 Tayikistán, 255
 Terai, 227
 Tíbet, 234
 Tribunal de Conciliación y Arbitraje (OSCE), 268
 Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa), 276, 291

 Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, 292
 Túnez, 186

 Ucrania, 295
 UE Group of Friends of Mediation, 269
 Unión Africana (UA), 107, 258
 Unión Europea (UE), 116, 269, 291, 294
 Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), 199
 Uppsala Conflict Data Program (UCDP), 84, 85

 Venezuela, 212

 West Africa Early Warning and Early Response Network (WARN), 142
 West Africa Network for Peacebuilding (WANEP), 142

 Xinjián, 235

 Yemen, 322

 Zimbabue, 154

