



# Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general  
27 de julio de 2012  
Español  
Original: inglés

## Asamblea General

Tema 64 b) del programa provisional\*\*

**Nueva Alianza para el Desarrollo de África: progresos en su aplicación y apoyo internacional: las causas de los conflictos y la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África**

## Consejo de Seguridad

**Sexagésimo séptimo año**

### **Las causas de los conflictos y la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África**

#### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 66/287 de la Asamblea General, aprobada por esta, en su sexagésimo sexto período de sesiones, tras haber examinado el informe del Secretario General de fecha 1 de agosto de 2011 (A/66/214-S/2011/476), en el que se exponían los resultados del examen de la aplicación de las recomendaciones que figuraban en el informe de 1998 sobre las causas de los conflictos y la promoción de una paz duradera y el desarrollo sostenible en África (A/52/871-S/1998/318).

En el informe se analizan los principales acontecimientos registrados en África durante el último año y se examina la labor realizada por el sistema de las Naciones Unidas en las esferas prioritarias señaladas en el informe anterior. De conformidad con el mandato establecido en la resolución 66/287 de elaborar propuestas sobre políticas en relación con los problemas nuevos, se analiza a fondo una de las cuestiones más apremiantes en la actualidad en África, a saber, “la gestión de la diversidad”, y se formulan recomendaciones concretas y prácticas al respecto.

\* Publicado nuevamente por razones técnicas el 19 de septiembre de 2012.

\*\* A/67/150.



## I. Introducción

1. En 1998, en respuesta a una solicitud del Consejo de Seguridad, mi predecesor realizó un análisis exhaustivo de las causas de los conflictos y la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África. En el informe correspondiente se proponían medidas concretas encaminadas a reducir los conflictos, consolidar una paz duradera y promover el desarrollo sostenible en África (A/52/871-S/1998/318).

2. En 2009, en su resolución 63/304, la Asamblea General me solicitó que le presentara un informe sobre los resultados del examen de las recomendaciones contenidas en el informe de 1998, en el que se hiciera hincapié en los problemas nuevos e incipientes y en los obstáculos que persistían, así como en las soluciones innovadoras, los avances y los logros, en la consecución de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África. Se realizó un examen exhaustivo que incluyó amplias consultas con todos los Estados Miembros, la Unión Africana y las comunidades económicas regionales africanas, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de Bretton Woods y el sistema de las Naciones Unidas, por mediación del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre África y bajo la coordinación de la Oficina del Asesor Especial del Secretario General para África. Publiqué un informe sobre el examen en el que se detallaban los progresos realizados, los problemas pendientes y los problemas nuevos que afrontaba África. Asimismo, formulé recomendaciones y propuestas sobre una nueva relación de las Naciones Unidas con África (A/65/152-S/2010/526).

3. En mi informe sobre el examen, observé que la exclusión sistemática de grandes sectores sociales de las instituciones de gobernanza política y del acceso a los bienes económicos y los servicios sociales fundamentales no solo era uno de los principales factores desencadenantes de los conflictos, sino que también dificultaba la consecución del desarrollo sostenible. En mi informe de 2011 (A/66/214), me centré en uno de los elementos del problema, el de la población juvenil cada vez más descontenta y desencantada de unos países que adolecían de desigualdad económica, instituciones débiles y carentes de representatividad, falta de puestos de trabajo dignos, oportunidades y libertades, y en el creciente peligro de inestabilidad que ello entrañaba. Este año, mi informe se centra en la cuestión más general de la gestión de la diversidad y en la necesidad urgente de afrontar los problemas conexos relativos a la paz, la estabilidad y el desarrollo sostenible.

## II. Examen de los principales acontecimientos registrados en el último año

4. En el tiempo transcurrido desde la presentación de mi último informe, se han registrado algunas tendencias positivas en África. Según la *African Economic Outlook 2012*<sup>1</sup>, con la excepción de África septentrional, hubo un crecimiento constante del 4,5% en 2011, que reforzó la recuperación del 4,8% registrada en 2010. El crecimiento de África occidental fue de un 5,6%; el de África oriental, de un 5,8%; el de África central, de un 4,2%, y el de África meridional, de un 3,5%.

---

<sup>1</sup> Elaborada conjuntamente por la Comisión Económica para África, el Banco Africano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Africana.

África septentrional registró un crecimiento nulo en 2011, lo que constituyó un descenso con respecto al 4,2% de 2010, debido a la inestabilidad política.

5. Asimismo, las remesas de los africanos subsaharianos de la diáspora, que se habían resentido por la crisis financiera y económica mundial, aumentaron de 20.600 millones de dólares de los Estados Unidos en 2009 a 22.000 millones de dólares en 2011. Las previsiones del Banco Mundial con respecto a las remesas en 2012 son de 24.000 millones de dólares para el África subsahariana y de 40.000 millones de dólares para todo el continente.

6. La inversión extranjera directa (IED) en África se ha mantenido en la tendencia a la baja experimentada desde que, en 2008, estallara la crisis financiera y económica mundial. Según los últimos datos estimados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, las corrientes de IED disminuyeron de manera exigua pasando de 43.100 millones de dólares en 2010 a 42.700 millones de dólares en 2011, lo que constituyó una nueva disminución con respecto a los 52.600 millones de dólares de 2009. Como resultado de ello, la participación del continente en las corrientes mundiales de IED disminuyó del 3,3% en 2010 al 2,8% en 2011.

7. En el ámbito de la gobernanza y la democracia, 23 países africanos habrán celebrado elecciones democráticas entre agosto de 2011 y marzo de 2013. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos siguen prestando apoyo a dichos procesos electorales. Las elecciones en el Níger han cerrado la importante transición de un gobierno militar a otro civil y las elecciones legislativas de Côte d'Ivoire han contribuido a consolidar la paz después de la crisis poselectoral de 2011. Las elecciones de Zambia, el Senegal y Lesotho, celebradas en septiembre de 2011 y marzo y mayo de 2012 respectivamente, han acarreado cambios pacíficos de gobierno en esos países, lo que ha arraigado aún más la práctica democrática.

8. Por otra parte, la República Democrática del Congo celebró elecciones presidenciales y legislativas en noviembre de 2011 y Liberia celebró un referéndum constitucional en agosto y elecciones presidenciales y legislativas en noviembre del mismo año. Esa fue la segunda ronda de elecciones celebradas desde el fin de la guerra en ambos países. Sierra Leona también continuará su transición democrática con la celebración de elecciones en noviembre de 2012.

9. El avance en materia de elecciones y democracia no ha estado exento de dificultades; las elecciones de Malí y Guinea-Bissau se aplazaron tras los golpes de Estado que hubo en marzo y abril de 2012 respectivamente. Por otra parte, la impugnación de las elecciones ha dado lugar, a veces, a violencia y las leyes electorales, así como el funcionamiento y la gestión de los órganos electorales, siguen siendo motivo de preocupación. También hay que plantearse la importante cuestión de en qué medida el fomento de la democracia, en general, y las elecciones, en particular, facilita una gestión constructiva de la diversidad en el África contemporánea, una cuestión de la que me ocuparé más adelante en el presente informe.

10. África también ha sufrido varias crisis graves, por ejemplo la crisis del Sahel y la hambruna en el Cuerno de África que ha afectado a más de 13 millones de personas. La violencia desatada en Libia a raíz del cambio de Gobierno ha creado más de 900.000 refugiados. La situación también ha repercutido considerablemente

en los países vecinos. La Organización Internacional para las Migraciones calculó que, al 27 de noviembre de 2011, el número de trabajadores migrantes que habían huido de Libia a países como Burkina Faso, el Chad, Ghana, Malí y el Níger ascendía a más de 420.000. Además de privar a miles de familias de las remesas, ese éxodo ha añadido presión demográfica a unas comunidades que ya padecían una sequía y ha agravado las ya de por sí precarias condiciones de atención humanitaria y de seguridad de la región del Sahel.

11. Por otra parte, la proliferación de las armas agrava conflictos antiguos y consolida las actividades terroristas en la región del Sahel. Granadas propulsadas por cohetes, misiles tierra-aire y sistemas portátiles de defensa antiaérea, que anteriormente se guardaban en el arsenal del Gobierno de Libia, ahora están dispersos por la región del Sahel y podrían caer en manos de grupos terroristas. Los grupos delictivos de la región han aprovechado la oportunidad para reclutar a más personas y crear redes locales de apoyo para reunir información y suministrar armas y municiones, lo que facilita aún más la delincuencia organizada transnacional, por ejemplo el tráfico de estupefacientes y la trata de seres humanos.

12. En África occidental, algunas de las armas utilizadas en el conflicto de Côte d'Ivoire siguen en paradero desconocido y representan una amenaza para la estabilización de la parte occidental del país que linda con Liberia. El ataque contra las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la ciudad fronteriza de Tai puso de manifiesto los problemas de seguridad que hay en la zona. Incierta, también, es la repercusión del regreso a los países vecinos de mercenarios a sueldo que intervinieron en el conflicto de Côte d'Ivoire.

13. En el Cuerno de África, una de las principales inquietudes es la situación de los estados de Kordofán del Sur y Nilo Azul. El conflicto por la disputa fronteriza ha provocado la salida de más de 162.000 refugiados hacia Sudán del Sur y de unos 36.500 hacia Etiopía, en los últimos meses. En febrero de 2012, las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Liga de los Estados Árabes presentaron una propuesta tripartita para proporcionar ayuda humanitaria a los civiles de las zonas de Kordofán del Sur y Nilo Azul controladas tanto por el Gobierno como por los rebeldes. Sigo instando al Gobierno del Sudán a que acceda a la propuesta sin reservas.

14. A pesar de que el Sudán y Sudán del Sur firmaron un memorando de entendimiento en materia de no agresión y de cooperación el 10 de febrero de 2012, sigue habiendo violencia y presencia de fuerzas de seguridad de ambas partes a lo largo de su frontera común. El 12 de marzo de 2012, las partes rubricaron el Acuerdo sobre la demarcación de la frontera y el Acuerdo marco sobre el estatuto de los nacionales del otro Estado y asuntos afines. En el Acuerdo sobre la demarcación de la frontera se fijaron los mecanismos para supervisar y realizar el proceso de demarcación. Insto a las partes a que resuelvan la controversia sobre los derechos de tránsito del petróleo.

15. En su resolución 2046 (2012), el Consejo de Seguridad pidió a ambas partes que pusieran fin de inmediato a todas las hostilidades, incluidos los bombardeos aéreos, retiraran incondicionalmente todas sus fuerzas armadas, incluida la policía, a su lado de la frontera y activaran el mecanismo conjunto de verificación y vigilancia de fronteras y la zona fronteriza desmilitarizada segura. El Consejo también pidió a las partes que reanudaran incondicionalmente y finalizaran todas las negociaciones,

incluidas las relativas a la condición de Abyei y otras zonas objeto de disputa. Mantengo la esperanza de que resuelvan las cuestiones pendientes con rapidez.

16. Por lo que respecta a Somalia, el 15 de octubre de 2011, el Gobierno de Kenya emprendió la “Operación Defensa de la Nación” en ese otro país, amparándose en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. La operación se produjo después de que Al-Shabaab, el grupo militante islámico somalí, secuestrara a una serie de turistas y de cooperantes nacionales y extranjeros en Kenya. Los ataques conjuntos lanzados contra Al-Shabaab por tropas de Kenya, Etiopía y el Gobierno Federal de Transición de Somalia, junto con la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), han propiciado un aumento de la seguridad en Mogadiscio y han permitido recuperar el control de algunas partes del país. Soldados de Kenya se incorporaron oficialmente a la AMISOM el 2 de junio de 2012. Mientras tanto, continúa el proceso de retorno a la estabilidad en Somalia y se hacen preparativos para redactar una nueva constitución y celebrar elecciones una vez que haya terminado el período de transición en agosto de 2012.

17. A pesar de haberse hecho algunos progresos por lo que respecta a la piratería, las aguas costeras de Somalia siguen siendo escenario de nuevos ataques. En su informe mundial sobre la piratería, la Oficina Marítima Internacional señala que los ataques ocurridos en la costa de Somalia y en el Golfo de Guinea, en África occidental, representaban la mayor parte de los ataques de piratas de todo el mundo: un total de 275 de los 439 ataques registrados en 2011.

18. El año pasado también se incrementó la actividad de Boko Haram, un grupo militante islámico de Nigeria, incluida su capacidad de fabricar explosivos a gran escala. El 20 de enero de 2012, Boko Haram mató a más de 170 personas mediante disparos y ataques con bomba en Kano, la capital comercial del norte de Nigeria. Los ataques realizados por Boko Haram en otras ciudades nigerianas han provocado la muerte a cientos de civiles, entre ellos funcionarios de las Naciones Unidas, y heridas a otros miles. Aumenta la inquietud ante la posibilidad de que haya vínculos y colaboración entre Boko Haram y Al-Qaida en el Magreb islámico. En abril de 2012, los Jefes de Estado de los países miembros de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad ampliaron el mandato de la fuerza multinacional conjunta para incluir en él la atención a las amenazas transfronterizas en materia de seguridad, por ejemplo la que entrañaba Boko Haram.

#### **Aumento de la atención a la relación entre la paz, la seguridad y el desarrollo**

19. El Diálogo internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado, el informe del Secretario General sobre la capacidad civil después de los conflictos, las prioridades de la Comisión de Consolidación de la Paz y el Comité Permanente entre Organismos se utilizan como base para elaborar y aplicar instrumentos de orientación en materia de desarrollo de la capacidad, a fin de estrechar la relación entre la intervención humanitaria, el desarrollo y la prevención de conflictos, proporcionando una plataforma para incorporar el análisis de conflictos y las fórmulas de consolidación de la paz en los programas ordinarios de desarrollo.

20. Asimismo, el Marco Interinstitucional de las Naciones Unidas de Coordinación de las Medidas de Prevención, compuesto por el PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos, ha prestado un apoyo decisivo en el análisis de conflictos y la consolidación de la paz, sobre todo en ámbitos no relacionados con

las misiones en África, mediante el despliegue de asesores en materia de paz y de desarrollo que han ayudado a los equipos de la Organización a analizar los conflictos y trazar estrategias de prevención y consolidación de la paz.

### **III. Aplicación de las recomendaciones del informe sobre el examen**

21. En mi informe sobre el examen de 2010 se destacaban una serie de recomendaciones para tratar los asuntos fundamentales que probablemente dominarían el programa de actividades africano y que, por tanto, requerirían atención precisa y constante. En la presente sección se ofrece una exposición de la labor que ha realizado el sistema de las Naciones Unidas en las esferas prioritarias definidas en mi informe sobre el examen.

#### **Cooperación institucional**

22. La Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han ideado un marco de programas conjunto, en el que se enuncian las prioridades comunes de su labor, así como los integrantes de cada grupo regional y los asociados para el desarrollo. Entre las prioridades se cuentan la elaboración de la política de empleo de la IGAD, la lucha contra la trata de personas y la piratería, el tratamiento de las causas profundas de la vulnerabilidad a los desastres naturales y la promoción de los agentes de la economía social.

23. La Oficina del Asesor Especial del Secretario General para África tiene el mandato de promover el apoyo internacional a la paz y al desarrollo de África realizando una labor de promoción y de análisis y facilitando las deliberaciones intergubernamentales sobre el continente a nivel mundial. En colaboración con el Programa del Banco Mundial para la Diáspora Africana, la Oficina ha apoyado la iniciativa del Parlamento Panafricano de crear un marco de participación de los parlamentarios de ascendencia africana en todo el mundo. Ese marco dio lugar a la primera cumbre parlamentaria de la diáspora, que se celebró los días 22 y 23 de mayo de 2012, y las recomendaciones formuladas en el curso de ella se presentaron en la cumbre de la Unión Africana que se celebró del 16 al 18 de julio del mismo año.

#### **Prevención y gestión de conflictos y mantenimiento de la paz**

24. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha ayudado a redactar una nota técnica sobre sensibilidad a los conflictos y consolidación de la paz. En ella se describen las estrategias principales, como la determinación de las causas profundas de los conflictos y los factores de violencia que afectan a los niños, así como la integración de la sensibilidad a los conflictos y la consolidación de la paz en unas estrategias dirigidas a reducir los riesgos para los niños.

25. El sistema de las Naciones Unidas también ha ayudado a elaborar el “New Deal” para el Compromiso en Estados Frágiles, por ejemplo propugnando la importancia de los servicios sociales como componente de la consolidación de la paz y la construcción de Estados.

### **Consolidación de la paz y recuperación después de un conflicto**

26. La Comisión de Consolidación de la Paz ha seguido colaborando con seis países africanos que figuran en su programa de actividades (Burundi, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, la República Centroafricana y Sierra Leona). En 2011, el Fondo para la Consolidación de la Paz asignó 77,5 millones de dólares a un total de 10 países de África. En junio de 2012, el Fondo había asignado 292 millones de dólares a un total de 16 países africanos desde que entró en funcionamiento.

27. En Libia, la estrategia de las Naciones Unidas es apoyar las labores de pacificación y estabilización. El objetivo inmediato de la estrategia es prestar apoyo inmediato al Gobierno provisional para que logre la estabilización socioeconómica, la recuperación y el desarrollo sostenible. El sistema de las Naciones Unidas contribuirá a promover el programa de “trabajo digno” como instrumento fundamental de recuperación y consolidación de la paz después del conflicto.

28. El sistema de las Naciones Unidas también ha participado activamente en la Comisión de Desarme, Desmovilización y Reintegración de Sudán del Sur. El PNUD y la OIT se han ocupado de identificar y promover oportunidades de empleo en el marco de la Comisión. La OIT ha prestado apoyo técnico a Sudán del Sur en su política y su estrategia de desarme, desmovilización y reintegración, trazada y aprobada por su Gobierno en julio de 2011.

29. El UNICEF ha prestado apoyo a las redes comunitarias de protección de la infancia de Somalia para reducir la discriminación y la estigmatización que sufren los niños de los grupos armados y ha trabajado con los jóvenes para ayudar a erradicar la cultura de las armas. En el Chad, ha ayudado a reintegrar a los niños excombatientes aplicando conjuntos de medidas de reintegración (preparación para la vida, capacitación y asistencia psicosocial) dirigidos a las familias y a la comunidad receptora.

### **Crecimiento económico sostenido y desarrollo sostenible**

30. Los países del África subsahariana siguen afrontando los problemas del crecimiento demográfico y la degradación ambiental. La creciente demanda de agua, alimentos y energía perjudica a la capacidad de producción y al medio ambiente, y el fracaso en cuanto a satisfacer las necesidades de las personas, reducir la pobreza, aumentar el nivel de vida y lograr una mayor equidad constituye una amenaza para la seguridad, la estabilidad y la sostenibilidad.

### **Derechos humanos**

31. El año pasado, Ghana, Guinea-Bissau, Madagascar, Rwanda, Sierra Leona y Sudáfrica cursaron una invitación permanente a los titulares de mandatos de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y el Níger presentó su informe sobre el examen periódico universal al Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal y el Consejo de Derechos Humanos. El PNUD ha actuado como mediador en la celebración de consultas nacionales y ha ayudado en la preparación de los informes nacionales y posteriormente en la incorporación de las recomendaciones del Consejo en los marcos y planes de acción nacionales de varios países, como Lesotho, Mozambique y Zimbabwe.

32. El Gobierno de Sudáfrica pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que impartiera

capacitación a representantes del Estado y de la sociedad civil en el cumplimiento de las directrices de los órganos creados en virtud de tratados, para que se pudieran terminar los informes pendientes de remisión al Comité de los Derechos del Niño y al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En Somalia, el ACNUDH colaboró en dos diálogos celebrados en Mogadiscio, en los que diversos defensores de los derechos humanos radicados en Somalia, grupos de la sociedad civil y funcionarios del Estado estudiaron el texto del proyecto de constitución desde la perspectiva de los derechos humanos y remitieron sus observaciones a la Comisión Constitucional Federal.

33. En Guinea, el ACNUDH ha proporcionado asistencia técnica, ha organizado un taller para los agentes y las partes interesadas afectados por un proyecto de ley de establecimiento de una institución nacional de derechos humanos y ha formulado observaciones sobre el proyecto de ley.

### **Estado de derecho y administración de justicia**

34. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha apoyado a los Estados Miembros de África occidental en sus esfuerzos por fortalecer la administración de justicia a nivel nacional y regional. Colaborando estrechamente con la Comisión de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la UNODC ha apoyado el desarrollo de la capacidad en materia de aplicación efectiva de la ley, colaboración transfronteriza y reforma de la justicia penal.

35. La oficina regional de la UNODC para Sudáfrica, la secretaría de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo y la Organización para la Cooperación Regional de los Jefes de Policía de África Meridional han aplicado, con éxito, un proyecto regional destinado a mejorar la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe, así como en la región de África meridional en general, a fin de responder eficazmente a la violencia contra la mujer.

36. En Sudán del Sur, el PNUD ha colaborado estrechamente con los ministerios del Gobierno y los órganos encargados de hacer cumplir la ley para fortalecer el estado de derecho. El PNUD ha desarrollado la capacidad de las instituciones jurídicas y ha ayudado a revisar los procedimientos penales, a ajustar las condiciones penitenciarias a las normas internacionales de derechos humanos y a aumentar el acceso de todos a los servicios jurídicos.

37. En la República Democrática del Congo, la oficina conjunta del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el ACNUDH adiestró a 2.000 agentes de policía en mantenimiento del orden público y las libertades públicas durante un período electoral. Gracias al programa de protección y al programa de acceso a la justicia para las víctimas de la violencia sexual y apoyados por el ACNUDH, el PNUD y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la paz, cientos de mujeres han recibido asistencia para participar en procedimientos judiciales. La oficina ha ampliado su programa de acceso a la justicia para las víctimas de la violencia sexual, a fin de cubrir 9 de las 11 provincias del país.

#### IV. Problemas antiguos y nuevos de África: la gestión de la diversidad

38. Los países de África son diversos. La mayoría de ellos están formados por cinco o más comunidades con identidades sociales, políticas, comunales o religiosas diversas. Además, las mujeres representan alrededor del 50% de la población y la mayoría de la población, que alcanza casi los 1.000 millones de personas, es menor de 30 años. Todo se agrava por las diferencias basadas en los medios de subsistencia (por ejemplo, el pastoreo y la pesca) y en el lugar de asentamiento (por ejemplo, las comunidades que viven en el desierto y las que viven en los bosques, o los habitantes de los barrios marginales urbanos).

39. Aunque la diversidad pueda ser fuente de creatividad y crecimiento positivo, cuando está mal gestionada se suele convertir en una fuente de competencia malsana, conflicto e inestabilidad. A fin de tratar de manera eficaz los conflictos, reducir la pobreza y asegurar el desarrollo sostenible, es fundamental que los encargados de formular políticas, las instituciones gubernamentales y las entidades de las Naciones Unidas que prestan asistencia entiendan las necesidades particulares de los diversos grupos y ayuden a satisfacerlas. Por otra parte, las mujeres y los jóvenes, o las comunidades afectadas por problemas como el cambio climático, por ejemplo las que se dedican al pastoreo o habitan en bosques y desiertos, afrontan problemas distintos y específicos que pueden perjudicar a los esfuerzos de desarrollo o provocar un conflicto.

40. Como señalé en mi informe de 2011, uno de los motivos que subyacen a los levantamientos de África septentrional es la privación de derechos de los jóvenes y su falta de perspectivas económicas. Asimismo, en la región de Darfur, el Sahel y el Cuerno de África, las tensiones entre comunidades suelen nacer de la competencia por unos recursos hídricos y unos pastos que menguan.

41. Los datos empíricos recogidos en el proceso de aplicación del Mecanismo de examen entre los propios países africanos en los 12 países<sup>2</sup> que han completado el proceso de examen indican que la mayoría de los problemas económicos y políticos de África son ocasionados o agravados por la mala gestión de la diversidad. Ante todo, el legado del colonialismo ha sido el de un desarrollo desigual: las zonas que eran ricas en recursos minerales o tierras fértiles, o que se hallaban cerca de puertos y otras infraestructuras de transporte, recibieron inversiones cuantiosas, mientras que a las demás zonas se las pasó por alto. Los Estados africanos han heredado esas desigualdades económicas y sociopolíticas y, en algunos casos, las han agudizado. Por otra parte, a veces, las riquezas procedentes de regiones fértiles o ricas en minerales se concentraban en la capital y en el Estado central. Con frecuencia, los gobiernos coloniales y poscoloniales no destinaron la riqueza procedente de las zonas ricas a recursos para atender las necesidades locales. En consecuencia, muchas partes del continente han quedado sin desarrollarse y marginadas y el consiguiente descontento con este estado de cosas ha conducido a la violencia en zonas como el Delta del Níger, en Nigeria.

---

<sup>2</sup> Comisión Económica para África, *Diversity Management in Africa: Findings from the African Peer Review Mechanism and a Framework for Analysis and Policy-Making* (Addis Abeba, 2011); se puede consultar en <http://new.uneca.org/Portals/aprm/Publications/3-%20Diversity%20Management.pdf>.

42. Por tanto, para administrar eficazmente las numerosas y contradictorias necesidades de su diversa población, reducir la pobreza y garantizar un desarrollo inclusivo y sostenible y contribuir a la prevención de conflictos, África ha de tener una comprensión esencial de la diversidad y la complejidad de los problemas específicos de los diversos grupos. Esto es indispensable para crear las estructuras políticas, económicas y de gestión social que favorezcan la consolidación de las instituciones nacionales de manera pacífica y democrática.

## **A. Gestión de la diversidad y repercusión de esta en el desarrollo humano y económico**

### **Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con equidad: llegar a los grupos excluidos o marginados**

43. En el último decenio, los países africanos han realizado importantes progresos en la reducción de la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años y en el aumento de la cobertura de vacunación y del porcentaje de la población que utiliza fuentes de agua más saludables. En otras esferas, como la educación, el saneamiento, la nutrición y la tasa de alfabetización de adultos, África ha experimentado un aumento exiguo o solo ha sido capaz de detener la tendencia a retroceder. A pesar de los progresos realizados, sigue habiendo importantes disparidades entre los distintos grupos de población, entre las zonas rurales y las urbanas y entre los hombres y las mujeres, así como en lo que respecta al cumplimiento del objetivo en materia de mortalidad materna.

44. Las disparidades entre zonas urbanas y zonas rurales plantean las mayores dificultades socioeconómicas y políticas a los países de África. La mayor parte del crecimiento económico y demográfico que tiene lugar en África es crecimiento urbano. Sin embargo, los habitantes pobres de los núcleos urbanos suelen padecer algunas de las peores formas de pobreza y exclusión. El aumento de los precios de los alimentos y los carburantes significa que las familias suelen gastar entre el 50% y el 80% de sus ingresos en alimentos y carburantes. Suelen tener poco acceso a los servicios de abastecimiento de agua potable, saneamiento, electricidad y atención de la salud, aunque vivan cerca de los lugares donde se prestan esos servicios. Los niños pueden verse obligados a desempeñar trabajos explotadores y peligrosos para sobrevivir, o pueden abandonar la escuela o sencillamente dejar de asistir a ella. Esa falta de acceso no es solo un problema de desarrollo. De hecho, está estrechamente relacionada con el estallido de la delincuencia urbana, que abarca las actividades de las bandas y la delincuencia organizada. Además, los grupos militantes y extremistas suelen reclutar expresamente a sus integrantes entre los grupos descontentos, como el de los jóvenes.

45. Por medio de las campañas de “Regreso a la escuela” realizadas en Côte d’Ivoire, Somalia y Sudán del Sur, el UNICEF alienta el compromiso comunitario, distribuye materiales escolares esenciales y ofrece espacios temporales de aprendizaje, cuando procede, para mantener a los niños en la escuela durante los conflictos (y otras crisis) y después de ellos. También potencia la capacidad de los Ministerios de Educación prestándoles asistencia técnica en materia de políticas, directrices y desarrollo de sistemas y planificación de programas. Los programas de aprendizaje acelerado ejecutados en Angola, Liberia y Sierra Leona ofrecen a los niños y adolescentes que han perdido períodos lectivos una segunda oportunidad de

terminar la escuela primaria, gracias, sobre todo, a la comprensión del programa de estudios.

46. Los programas de educación extraoficial y complementaria de Kenya y la República Unida de Tanzania promueven el acceso a la educación primaria y la formación profesional y, menos frecuentemente, la educación secundaria para los grupos desfavorecidos.

#### **Acceso equitativo a las oportunidades, los recursos públicos y los servicios básicos**

47. Por lo que respecta a la prestación de servicios básicos, el acceso a los recursos hídricos es un tema especialmente delicado en las zonas propensas a la sequía, donde hay competencia entre las comunidades de agricultores y las de pastores. Si bien los litigios por el agua han sido un factor subyacente en la mayoría de los conflictos de baja intensidad del Cuerno de África, la búsqueda de soluciones para el problema puede servir como punto de partida para el diálogo y el establecimiento de mecanismos comunitarios de ordenación de los recursos hídricos puede facilitar la cooperación y reducir las tensiones entre comunidades. Implicar a la comunidad en todos los pasos del proceso de adopción de decisiones y asegurar que todas las familias tengan el mismo acceso a los recursos es tanto un importante objetivo de desarrollo como un medio de prevenir conflictos.

48. En Somalia, las juntas locales de ordenación de los recursos hídricos reúnen a diversos representantes de las comunidades con el objetivo común de procurar acceso a esos recursos y suministrarlos. La metodología comunitaria de saneamiento integral adoptada en la República Democrática del Congo, Sierra Leona y Sudán del Sur se centra en el cambio de comportamiento y la participación, en lugar de limitarse a la provisión de servicios. Permite a las poblaciones tomar sus propias decisiones sobre las prioridades fundamentales en materia de abastecimiento de agua y saneamiento y les infunde un sentimiento de implicación en la ordenación de los recursos correspondientes.

49. El acceso a las oportunidades es una cuestión igualmente delicada en un continente cuya tasa de desempleo supera, a veces, el 20%. La falta de acceso equitativo a las oportunidades, sobre todo las oportunidades económicas, es un factor cada vez más importante del descontento, como demuestran las revueltas de África septentrional. La reducción de las disparidades en materia de acceso, sobre todo para la juventud, es un paso importante hacia el desarrollo sostenible, así como hacia el logro de la paz y la estabilidad en África.

50. Por lo que respecta al acceso a los recursos financieros y al apoyo y la información necesarios para realizar actividades empresariales, las mujeres siguen afrontando importantes dificultades, a menudo estructurales. Por ejemplo, la mayoría de los comerciantes transfronterizos del sector no estructurado de África son mujeres. Debido a la naturaleza extraoficial de su actividad, los riesgos suelen ser muy altos. En 2011, el Centro de Comercio Internacional (CCI) colaboró con los gobiernos para ayudar a los comerciantes transfronterizos del sector no estructurado que operaban entre Rwanda y Uganda a convertirse en empresas pequeñas y medianas. El CCI impartió, a 189 de esos comerciantes de África oriental y meridional, capacitación en procedimientos de exportación y normas de facilitación del comercio y publicó una guía sencilla con información sobre cómo registrar una empresa, cumplir los trámites aduaneros, encontrar servicios de apoyo a las

empresas y obtener las licencias y los permisos necesarios para exportar de manera legal y segura. Se prevé poner en marcha una iniciativa más amplia que incluya a las comerciantes de la Comunidad de África Oriental y Sudán del Sur.

51. En relación con lo anterior, cabe señalar que es preciso desarrollar una financiación a largo plazo de la exportación que resulte accesible a las mujeres y ayudar a los gobiernos a revisar y modernizar las actuales leyes sobre la tierra, a fin de que aquellas gocen de más control y equidad en lo que respecta a la propiedad de la tierra, pues esta suele ser la única forma de garantía disponible para financiar empresas.

### **Repercusiones del cambio climático en los ecosistemas y los medios de subsistencia de los grupos vulnerables**

52. El cambio climático contribuye sensiblemente al aumento de las disparidades en el acceso a la educación, la nutrición, el agua y la salud y entraña el riesgo de que surjan conflictos por los recursos necesarios para la subsistencia. Por consiguiente, al planificar las intervenciones humanitarias y las destinadas a ofrecer unos medios de subsistencia sostenibles, hay que considerar los aspectos de la reducción de los riesgos de desastre y la adaptación al cambio climático, para aumentar la resiliencia de las comunidades y reducir las probabilidades de conflicto. La mejora de la ordenación de los recursos hídricos y forestales es un componente fundamental tanto de la mitigación del cambio climático como de la adaptación a él.

53. Las investigaciones llevadas a cabo por la Universidad de las Naciones Unidas para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados<sup>3</sup> y por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente<sup>4</sup> muestran que las consideraciones ambientales afectan, cada vez más, a los desplazamientos de población en las regiones del Cuerno de África y el Sahel, que son las regiones que, según las previsiones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, se verán más perjudicadas por el cambio climático en África. Ello agrava los riesgos a largo plazo, como las plagas, las enfermedades, la presión sobre la tierra, la erosión del suelo, la deforestación y el agotamiento de los recursos hídricos, que existen independientemente del cambio climático. Los resultados serán sequías prolongadas, desertificación, inundaciones y degradación de la tierra.

54. Fuera de las regiones del Cuerno de África y el Sahel, el desorden climático entraña graves problemas para aquellos cuyos medios de subsistencia, basados en la agricultura, la ganadería e incluso la pesca artesanal, dependen de la lluvia. El proyecto de la Universidad de las Naciones Unidas de ordenación sostenible de las zonas áridas marginales, elaborado en el marco de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y del séptimo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se refiere a la sostenibilidad ambiental, opera en Burkina Faso, Egipto y Túnez, donde fomenta la rehabilitación de las zonas áridas degradadas. El proyecto permite a las comunidades reducir su dependencia de la agricultura de secano mejorando la conservación sostenible de los recursos hídricos y las prácticas de recolección, elaborando unas directrices normativas para los

---

<sup>3</sup> Tamer Afifi y otros, *Climate Change, Vulnerability and Human Mobility: Perspectives of Refugees from the East and Horn of Africa* (Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas, 2012).

<sup>4</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Livelihood Security: Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel* (Ginebra, 2001).

encargados de adoptar decisiones y fomentando nuevas actividades de obtención de ingresos para reducir la dependencia con respecto a formas de agricultura menos sostenibles.

## **B. Gestión de la diversidad, buena gobernanza y prevención de conflictos**

### **Diversidad y conflicto**

55. En los informes del Mecanismo de examen entre los propios países africanos que han pasado por el proceso de examen se recalca que la gestión de la diversidad, sobre todo la diversidad de comunidades y confesiones, es un problema fundamental que afecta a los Estados africanos<sup>2</sup>.

56. El problema de los conflictos relacionados con la diversidad se debe, en parte, a la herencia colonial de malas prácticas administrativas y a las políticas discriminatorias de los gobiernos africanos posteriores a los conflictos. Muchas comunidades africanas fueron separadas por fronteras nacionales creadas durante la época colonial. En la época inmediatamente posterior a la independencia, los gobiernos poscoloniales temieron que se produjeran conflictos importantes si se volvían a trazar las fronteras y decidieron mantener las fronteras coloniales. Hoy en día, sin embargo, las consecuencias de esa decisión son que el nacionalismo étnico o religioso y los sentimientos de victimización y marginación grupales se extienden por grandes áreas y suscitan conflictos que rebasan las fronteras. Tal es el caso de la situación actual entre el Chad y el Sudán y de los tuareg de África occidental.

57. En otros casos, la política de integración arbitraria y forzosa emprendida por las autoridades coloniales y los gobiernos poscoloniales, sumada a las políticas de caracterización y clasificación étnicas y religiosas, ha reforzado, en los últimos decenios, las líneas de fractura y, en algunos casos, ha creado divisiones que no había antes.

58. Debido a esas herencias, los Estados africanos luchan, con frecuencia, por idear unos sistemas políticos, económicos, sociales y de gobernanza cultural efectivos, que sean dignos de crédito y en los que realmente se tengan en cuenta los intereses y las aspiraciones de los diferentes grupos. Los grupos marginados empiezan a considerar al Estado nación como incapaz de atender sus quejas o refractario a atenderlas o, aún peor, como predispuesto activamente contra sus intereses políticos, económicos, sociales y culturales, por ejemplo contra el derecho a practicar su religión.

### **Apoyo a los Estados y la sociedad civil para gestionar mejor la diversidad**

59. Los conflictos entre comunidades o entre estas y el Estado suelen nacer de la competencia por la identidad y los privilegios, como la ciudadanía y el derecho de voto, la competencia por los recursos, los servicios y las oportunidades, la exclusión, la dominación, la marginación y las distribuciones de poder injustas y desiguales. De hecho, la desigualdad en el acceso a los recursos y las oportunidades entre los grupos constituyentes y, sobre todo, las relaciones de poder transversales, jerárquicas, discriminatorias o excluyentes son los desencadenantes fundamentales de las tensiones sociales y los conflictos violentos en todas partes<sup>2</sup>. De hecho, lo que determina si la diversidad se convertirá en causa de conflicto e inestabilidad es el

grado de politización e instrumentalización de la diversidad, no los tipos ni las formas de diversidad que haya en un país.

60. En las sociedades con un alto grado de politización e instrumentalización de la diversidad, los asuntos cotidianos, como la composición de las juntas escolares, las asociaciones de ahorro y crédito o incluso los equipos deportivos quedan paralizados por un áspero debate acerca de la representación o de la falta de representación según los criterios de la etnia, la raza, la religión y el regionalismo.

61. Las sociedades con unas diferencias menos politizadas e instrumentalizadas se caracterizan por aceptar que ciertas instituciones, como el parlamento, el gobierno y las instituciones civiles, tienen que ser representativas, y se prevén normas constitucionales para garantizarlo. Sin embargo, ese tipo de sociedades también aceptan que el mérito y la igualdad de oportunidades para que todos puedan competir por todos los puestos es una manera de garantizar la imparcialidad superior a los rígidos intentos de asegurarse de que cada comunidad esté representada en todas las facetas de la vida social.

62. Habida cuenta de lo anterior, la creación de unos Estados capacitados y legítimos que cuenten con el apoyo de la población en toda su diversidad es uno de los empeños fundamentales de África. Para lograrlo, es esencial que haya un terreno de juego nivelado y una supervisión eficaz y neutral por parte de los gobiernos. También es necesario que haya grupos de la sociedad civil y grupos comunitarios que trabajen activamente en pro de la cohesión, la solución de conflictos locales y enfoques conjuntos para la solución de problemas, así como que todos los grupos se impliquen y participen activamente en la búsqueda de soluciones.

63. La existencia de unas instituciones democráticas que reflejen la pluralidad de una sociedad es una forma de garantizar la inclusión y la participación de todos. Sin embargo, los países africanos afrontan la cuestión, práctica y difícil, de cómo mejorar el pluralismo y la participación sociales, económicos y políticos, por ejemplo mediante unos sistemas políticos pluripartidistas, al tiempo que garantizan que la competencia política no se convierta en causa de nuevas divisiones en esas sociedades<sup>5</sup>. Es evidente que la democracia exige libertad de asociación y libertad de expresión. No obstante, en algunos casos, esas libertades se han interpretado en el sentido de que los agentes políticos tienen autonomía para formar y desarrollar partidos basados en criterios religiosos, raciales o tribales, una práctica que solo sirve para ahondar las divisiones heredadas. La vulnerabilidad de algunas sociedades africanas a la manipulación de esos agentes oportunistas pone de manifiesto lo frágil que es el proceso de construcción de una nación en el continente y la necesidad de contar con más protección jurídica para los procesos democráticos incipientes.

64. En algunos casos, las elecciones democráticas se presentan al público como una competición entre grupos, y las normas permiten que el ganador se quede con todo el botín. Dichos procesos electorales suelen propiciar la violencia y agudizar el enfrentamiento verbal entre comunidades. Ello es especialmente cierto en los casos en que hay una fuerte competencia por los recursos o una grave discriminación, o en las sociedades que acaban de atravesar un conflicto o se hallan en transición.

---

<sup>5</sup> Mecanismo de examen entre los propios países africanos, *Country Review Report of the Republic of Rwanda*, junio de 2006. Disponible en [www.eisa.org.za/aprm/pdf/Countries\\_Rwanda\\_APRM\\_Report.pdf](http://www.eisa.org.za/aprm/pdf/Countries_Rwanda_APRM_Report.pdf).

65. Para tratar esos problemas hay que crear unos Estados capacitados y legítimos y unos sistemas de gobernanza en los que la paz y la seguridad estén garantizados y perduren. Esos sistemas de gobernanza han de ser capaces de crear y mantener un clima político y jurídico adecuado para que haya un crecimiento económico equitativo y un acceso equitativo a las oportunidades y los servicios, sobre todo a los más básicos, como los que garantizan la seguridad física y los de abastecimiento de agua, educación y salud. Debe crearse un sistema de gobernanza de esa índole en concierto con la sociedad civil, las organizaciones locales y el sector privado, y en colaboración continua con ellos, para garantizar la plena participación de todos los grupos, incluidos los jóvenes, las mujeres y las personas con necesidades especiales, en las estructuras económicas y sociales de toma de decisiones a nivel local y nacional.

66. Por ejemplo, en Somalia, el sistema de las Naciones Unidas ayuda a la Unión Africana, la IGAD y el Gobierno Federal de Transición a tratar algunas de esas cuestiones. Aunque se ha procurado satisfacer las pretensiones de las diversas agrupaciones políticas que ostentan el poder político sobre la base de la representación de los clanes, la situación es muy compleja y requiere planteamientos y estrategias imaginativos para adaptarse a las diversas agrupaciones y abordar las cuestiones que plantea la diversidad a nivel local, nacional y regional.

#### **Las lecciones de los levantamientos de África septentrional en la gestión de la diversidad**

67. Los levantamientos que se han producido en África septentrional en los últimos años demuestran claramente que el hacer caso omiso de las necesidades, los sufrimientos y los sueños de los jóvenes puede desencadenar un gran desorden social y político. Como se afirma en el informe del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo titulado *Strategy of Response to Transformative Change Championed by Youth in the Arab Region*, la marea de procesos transformadores que ha barrido la región árabe para reivindicar la dignidad humana y nacional modifica inevitablemente el entorno operativo o favorable en el que las Naciones Unidas operan a nivel regional y nacional. También brinda la oportunidad de reflexionar sobre cómo plantear la asistencia para el desarrollo y la cooperación, a fin de conceder más importancia a las cuestiones interrelacionadas de la auténtica gobernanza democrática, el estado de derecho, la justicia y la igualdad sociales y un crecimiento económico que esté impulsado por el empleo y sea inclusivo y ambientalmente sostenible.

68. Los levantamientos de África septentrional están suscitando una renovada atención por los modelos de gobernanza y las trayectorias hacia la democracia, así como por la cuestión del desarrollo económico inclusivo, equitativo e impulsado por el empleo. Esos modelos deben ser especialmente sensibles a las necesidades y el papel de los jóvenes y las mujeres y dar como resultado unos contratos sociales con unas relaciones más inclusivas entre Estado y sociedad, y unos gobiernos sensibles, responsables y centrados en el ciudadano. En Egipto, donde casi el 80% de las mujeres de las zonas rurales no están registradas, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) se ha asociado con el Ministerio del Interior para organizar el registro de las mujeres rurales y la emisión de tarjetas de identidad para ellas. Se ha registrado ya a cerca de 1 millón de mujeres.

69. El tratamiento de las causas profundas que han dado lugar a los levantamientos y las constantes crisis en África septentrional requiere mejorar la gobernanza y el estado de derecho. Esos son los requisitos indispensables para la estabilidad política, el progreso económico y la adquisición de credibilidad por parte de los nuevos gobiernos de Egipto, Libia y Túnez, así como de cualquier otro país del continente. Un Estado gana legitimidad solo cuando las personas, las organizaciones y las instituciones, tanto del sector público como del privado, son responsables ante la ley y cuando el Estado garantiza la seguridad de las personas, las comunidades, las instituciones y las infraestructuras de una manera que protege los derechos. A tal fin, las leyes deben aplicarse por igual y con independencia, en un marco regido por los principios de transparencia, integridad y justicia.

70. En un momento en que los gobiernos de África septentrional definen y abordan las prioridades nacionales presentes y futuras y las medidas que se requieren para establecer la democracia, la seguridad, la ley y el orden público, el apoyo de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional a los países de la región debe basarse en unas consultas exhaustivas con los gobiernos, los nuevos agentes políticos y la sociedad civil.

#### **Participación y representación: mujeres, niñas, jóvenes y personas con discapacidad**

71. África está considerada como un continente joven: según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, más del 60% de la población africana actual es menor de 30 años. Dentro de este grupo demográfico del continente, las mujeres y las niñas constituyen la mitad de la población. La gestión adecuada de este grupo demográfico requiere la participación activa y sustancial de aquellas en las esferas económica, social y política. Hay un número cada vez mayor de programas por países de las Naciones Unidas en los que los jóvenes, incluidas las niñas, participan como agentes de cambio social y aumentan su capacidad de participar en labores cívicas como el voluntariado, el desarrollo comunitario y la resolución pacífica de los conflictos.

72. En asociación con otros nueve organismos de las Naciones Unidas y el Gobierno, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) ha iniciado un programa conjunto de empleo juvenil en el Sudán y Sudán del Sur. La ONUDI ayuda a fomentar la capacidad de las organizaciones gubernamentales y privadas de impartir formación empresarial y formación técnica de corto plazo, así como de ofrecer cursos de capacitación a los jóvenes.

73. Con frecuencia se pasa por alto al grupo demográfico de las personas que tienen discapacidades y necesidades especiales. La OIT señala que las personas con discapacidad constituyen alrededor del 15% de cualquier población. Aproximadamente el 80% de los niños con discapacidad de los países en desarrollo carecen de acceso a la educación básica. Los conflictos aumentan el número de personas con discapacidad, incluidos los excombatientes, y la reinserción después de un conflicto no puede tener éxito si no se toman en consideración las necesidades de esas personas. La gestión adecuada de la diversidad en África requiere que se preste más atención a las necesidades y aportaciones de las personas con discapacidad y que se incluyan estas en la planificación y la ejecución de las políticas.

74. La participación de las mujeres es también un problema fundamental. Hay pruebas de que, en las épocas de crisis social, económica, política y ambiental, entre ellas las épocas de conflicto, las mujeres sufren de manera desproporcionada, debido a que su condición jurídica y social es, ya de por sí, desigual. Las crisis económicas y sociales suelen desembocar en la pérdida del empleo y de los ingresos y en la dificultad de encontrar trabajo, así como en la depreciación del valor de las microempresas y las empresas pequeñas y medianas gestionadas por mujeres y la incapacidad de recapitalizarse, con las consiguientes repercusiones para sus dependientes.

75. A fin de superar esos contratiempos, los equipos de las Naciones Unidas deben trabajar con los gobiernos para fortalecer el acceso de las mujeres a las instituciones de diálogo social y político, así como su participación y representación en ellas, y acabar con la violencia de género, incluidas las violaciones y las agresiones sexuales, como arma de guerra. Muchos países africanos recurren, cada vez más, a medidas de acción afirmativa, como la fijación de cuotas y la aplicación de políticas de igualdad de oportunidades, como medio de gestionar la diversidad para fortalecer la participación y la representación de las mujeres en las instituciones y los procesos nacionales. Por lo que respecta a la violencia sexual, ONU-Mujeres y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz han ideado conjuntamente un programa sensible al género, basado en el despliegue previo y dirigido a impartir capacitación en materia de violencia sexual relacionada con conflictos en países que aportan contingentes de mantenimiento de la paz, como Kenya.

#### **La exclusión social y su contribución al terrorismo y la delincuencia organizada transnacional**

76. El terrorismo y la delincuencia organizada transnacional se alimentan, en parte, de la gestión ineficaz de la diversidad socioeconómica. Las organizaciones delictivas y los grupos terroristas explotan las vulnerabilidades socioeconómicas, como las tasas de desempleo elevadas, la pobreza, la corrupción endémica y la exclusión social. Las sociedades afectadas por los conflictos, las transiciones políticas y las crisis económicas o sociales afrontan el problema ineludible de la delincuencia, en concreto un aumento de la delincuencia organizada. Las deficiencias temporales en materia de gobernanza, por ejemplo la deficiencia de los controles fronterizos y la escasa capacidad operativa para hacer cumplir las leyes, pueden dar oportunidades a los grupos extremistas y terroristas. De hecho, hay una serie de países de África que acaban de salir de un conflicto y padecen un grado considerable de pobreza e inestabilidad política, lo que los convierte en presas fáciles para las organizaciones delictivas y los grupos terroristas.

77. En el marco general de su programa regional para África occidental y el período comprendido entre 2010 y 2014, la UNODC ayuda a los Estados Miembros de esa región a hacer frente a las nuevas amenazas contra la seguridad. La UNODC ofrece servicios de asistencia técnica y desarrollo de la capacidad en materia de cumplimiento de la ley en la región, con objeto de contribuir a frenar el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes, la trata de seres humanos, la falsificación de medicamentos y la proliferación de armas.

78. Junto con la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de

Mantenimiento de la Paz y la Organización Internacional de Policía Criminal, y en el marco de la Iniciativa de la Costa de África Occidental, la UNODC ha hecho frente al tráfico ilícito de estupefacientes y a la delincuencia organizada en África occidental incrementando la colaboración de las instituciones nacionales de los Estados miembros de la CEDEAO y su colaboración transfronteriza.

79. A pesar de lo anterior, África occidental sigue siendo una ruta esencial para el tránsito de estupefacientes de América Latina a Europa, y las posibilidades de que aumente la inestabilidad y se degraden la paz y la seguridad exigen unas estrategias más eficaces y acordes con el principio de responsabilidad compartida entre los países de tránsito y los países receptores<sup>6</sup>. Ello se debe, sobre todo, a que la infiltración del terrorismo y la delincuencia organizada transnacional en la región absorbe gran cantidad de recursos que, de lo contrario, se dedicarían a promover el desarrollo sostenible.

### **C. Instrumentos y procedimientos de gestión de la diversidad**

80. La diversidad es una realidad viva. De hecho, la gestión eficaz de la diversidad debe comenzar por considerar esta como un activo, en lugar de un pasivo. La diversidad crea una gran variedad de culturas, tradiciones, lenguas y formas de vida, que pueden ser fuentes de conocimiento, iniciativa e hibridación de ideas y, por tanto, encierra un gran potencial para el desarrollo.

81. Los países que han tenido éxito en la gestión de la diversidad utilizan distintos instrumentos y procedimientos. En el plano político, la gestión de los intereses de diversos grupos se ha solido basar en la representación proporcional en las instituciones con poder decisorio, así como en las estructuras judiciales y las encargadas de hacer cumplir la ley. La representación proporcional se utiliza principalmente durante las elecciones, ya sea reservando escaños para ciertos grupos del censo electoral o instituyendo consejos de las minorías a los que se consultan los proyectos de ley o las políticas de especial importancia o interés para ellos. Esto ofrece a los diversos grupos espacio para ejercer sus derechos políticos, pero suele llevar aparejado el peligro de que el grupo mayoritario ejerza un dominio permanente, ya que tenderá a tener el mayor número de representantes en un sistema de esa índole.

82. Otros instrumentos de gestión de la diversidad son los procesos y leyes que hacen de la sociedad un lugar acogedor para todos. Países como Sudáfrica han adoptado la política de reconocer los idiomas de las minorías como idiomas nacionales u oficiales y de traducir a ellos los documentos públicos. Esto incrementa la identificación con el Estado unitario. También satisface la necesidad fundamental que tienen todas las personas de que se otorgue reconocimiento y respeto a su lengua, cultura, religión, tradición e historia. En otros países, como la República Unida de Tanzania, el uso, como idioma oficial, de un solo idioma local que no se identifica con una sola comunidad, sino que es utilizado por muchas, ha ayudado a crear el mismo efecto unificador.

83. Los Estados también se han planteado la descentralización como instrumento de gestión de la diversidad. En algunos casos, ello ha consistido en conceder alguna forma de autonomía territorial y de control fiscal a regiones y condados autónomos

---

<sup>6</sup> UNODC, *The Transatlantic Cocaine Market* (Viena, 2011).

en materia de asuntos locales, recursos y presupuestos de desarrollo. Esa autonomía puede ser limitada, como en el caso de la mera descentralización, conforme a la cual un presupuesto nacional acordado a nivel nacional es aplicado localmente por las autoridades locales. También puede ser más amplia, como en el caso en que se asignan unos presupuestos a las administraciones regionales, que son las que deciden qué proyectos se llevarán a cabo. Y también puede ser total, como en el caso de Zanzíbar, isla perteneciente a la República Unida de Tanzania, en el cual, a pesar de que la isla forma parte del Estado nación, conserva un ejecutivo y un parlamento propios, así como las demás instituciones de gobierno, excepto el ejército.

84. El federalismo es una de las formas de autonomía descentralizada que más se han estudiado en África como mecanismo de gestión de la diversidad y ha sido particularmente popular, ya que parece ser la mejor manera de garantizar el reparto del poder, la autonomía local y la descentralización fiscal, la equidad y el control de los recursos locales. Sin embargo, este mecanismo no carece de defectos. Los procesos de descentralización y autonomía suelen llevar aparejados unos costos y una complejidad enormes, sobre todo por lo que respecta a la relación entre el Estado central y las administraciones regionales. Otro asunto que suscita preocupación es la posibilidad de que esas soluciones entrañen el peligro inherente de fomentar un sentimiento de diferencia y que, en lugar de ayudar a un país a avanzar hacia la unidad, solo sirvan para dividirlo permanentemente.

85. Aparte de las modalidades de autonomía para regiones y grupos, en países como Burundi y Somalia las negociaciones de paz han entrañado la redacción de unas constituciones en las que se avala la instauración de un gobierno unitario pero se fija una fórmula inequívoca de representación equilibrada de los grupos en el Gabinete y en los cargos de Gobierno.

86. Aun cuando hayan resuelto la cuestión de la representación política, los países pueden seguir sufriendo conflictos entre comunidades o entre un grupo y el Estado, en los casos en que se considere que la aplicación de la ley no es equitativa. La participación de las minorías en el sector de la seguridad, así como su aceptación de este y su identificación con él, es un asunto particularmente delicado, dado que la existencia de unas fuerzas policiales y de seguridad representativas guarda relación directa con la existencia de unos niveles inferiores de conflicto en diversas sociedades. De hecho, la igualdad de acceso a puestos de trabajo en los sectores policial y de la seguridad, así como la posibilidad de obtener protección y otros servicios de esos sectores, es importante para lograr la estabilidad a largo plazo. El ejército o la policía pueden ser instituciones unificadoras, que reflejen los vínculos entre los diversos elementos de una sociedad o los creen, a fin de fortalecer la cohesión y funcionar de forma óptima, ayudando a forjar una visión nacional de la seguridad que trascienda las diferentes identidades y brindando seguridad a los grupos vulnerables, como las mujeres, las niñas y los hombres pertenecientes a minorías.

87. En los países donde ya haya habido conflictos entre comunidades o donde la polarización sea un problema, hay que endurecer las sanciones contra quienes inciten al enfrentamiento por razones étnicas y religiosas y politicen las diferencias deliberadamente. También hay que adoptar una estrategia de educación cívica dirigida a crear una identidad nacional común, aumentar la cohesión social y

promover unas formas no violentas de resolución de conflictos y unos valores de convivencia cooperativa.

## V. Conclusiones y recomendaciones

88. La estabilidad política y el crecimiento equitativo y sostenible requieren una gestión eficaz de la diversidad. La dificultad de gestionar la diversidad radica en crear unos mecanismos institucionales y políticos y unas infraestructuras que permitan moderar y reconciliar las principales divisiones de la sociedad. Si la diversidad no se gestiona bien, no se puede tener éxito en la construcción de una nación. Se tendrá éxito cuando el conjunto de los ciudadanos vivan en paz los unos con los otros y se esfuercen por mejorar su bienestar económico y social dentro de un sistema común de instituciones eficaces e inclusivas.

89. La gestión eficaz de la diversidad es, por tanto, un requisito fundamental para la transformación social y económica de África. Instituir las reformas estructurales de la gobernanza política y socioeconómica que sean fundamentales para promover la gestión adecuada de la diversidad es el primer paso para afrontar el empeño. Para ello, es preciso crear unas instituciones estatales capacitadas, que promuevan la seguridad y el bienestar sociopolítico y económico de todos los ciudadanos.

**90. A tal fin, exhorto a los gobiernos africanos a que, con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional, sobre todo los asociados para el desarrollo y las instituciones financieras internacionales, se esfuercen por otorgar una mayor protección social a los grupos más vulnerables, con miras a acrecentar el capital humano, reducir la vulnerabilidad y promover la equidad, la empleabilidad y la productividad.**

**91. Insto al sistema de las Naciones Unidas y a la comunidad internacional a que colaboren en la adopción de un planteamiento más integrado de las cuestiones relativas a la paz, la seguridad y el desarrollo, así como las cuestiones humanitarias y de derechos humanos, en la región del Sahel y a que continúen apoyando a los países africanos en sus esfuerzos por afianzar el estado de derecho, reformar su sector de la seguridad y aplicar las normas internacionales de derechos humanos en el plano nacional.**

**92. Exhorto al sistema de las Naciones Unidas, la comunidad internacional y, en particular, los asociados para el desarrollo a que apoyen las medidas destinadas a reducir los riesgos de desastre, procurar unos medios de subsistencia sostenibles y dotar de resiliencia a las comunidades de las zonas afectadas por el cambio climático, tanto como parte de un programa de desarrollo sostenible como elemento indispensable de prevención y mitigación de conflictos.**

**93. Insto a los gobiernos africanos a que, con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas, definan y ejecuten unas políticas inclusivas y equitativas que reduzcan las disparidades de acceso a los servicios sociales básicos y a las oportunidades económicas, sobre todo en el caso de los jóvenes, las mujeres y otros grupos marginados, dado que ello es un paso importante para lograr una paz y una estabilidad duraderas en el continente.**

**94. Insto, asimismo, al sistema de las Naciones Unidas a que apoye los esfuerzos nacionales encaminados a clarificar las normas de acceso y los**

derechos en materia de recursos naturales —como tierras fértiles y agua—, tenencia de la tierra y acceso a la justicia, como requisito indispensable para una gobernanza nacional, local y regional eficaz.

95. Exhorto al sistema de las Naciones Unidas a que ayude a los gobiernos africanos a formular y poner en práctica unos procedimientos mediante los cuales los jóvenes puedan participar, de manera activa y eficaz, en las labores de consolidación de la paz y de construcción del Estado.

96. Reitero que el sistema de las Naciones Unidas mantiene su compromiso de colaborar con los Estados Miembros, sobre todo mediante la labor de ONU-Mujeres y la incorporación de una perspectiva de género en todas las actividades, a fin de potenciar la participación y la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en el diálogo social, económico, cultural y político, y de luchar contra la discriminación y la violencia basada en el género.

97. Exhorto al sistema de las Naciones Unidas, a la comunidad internacional y a todos los asociados a que intensifiquen su apoyo a las medidas de creación de instituciones nacionales democráticas que adopten los países africanos. Ante todo, los exhorto a que apoyen los procesos y las políticas nacionales que fomenten la instauración de unos sistemas políticos incluyentes y participativos; unos procesos electorales transparentes y dignos de crédito que garanticen una representación equitativa de las minorías en los órganos representativos, y unas instituciones que hagan frente a las desigualdades económicas y políticas como medio también de evitar los conflictos provocados por los agravios.

98. Exhorto al sistema de las Naciones Unidas, a la Unión Africana, a las comunidades económicas regionales de África y a la comunidad internacional a que vuelvan a estudiar cómo trazar unas estrategias eficaces para hacer frente al importante problema de la delincuencia organizada transnacional, sobre todo la que afecta a los Estados que acaban de salir de un conflicto o a los Estados frágiles, de conformidad con el principio de responsabilidad compartida entre los países de tránsito y los países receptores.

99. Invito a la sociedad civil de África, sobre todo a las organizaciones religiosas y las organizaciones de base locales, a que formulen y desarrollen unas estrategias de educación cívica dirigidas a construir una identidad nacional común, lograr la cohesión social, implantar fórmulas comunitarias de diálogo no violento y resolución de conflictos y fomentar los valores de una convivencia cooperativa y pacífica.