

Quaderns de Construcció de Pau

La construcción de paz aplicada

Claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de conflicto armado y/o tensión

Cécile Barbeito Thonon
Gema Redondo de la Morena
Núria Tomàs Collantes

Noviembre 2007



Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

ÍNDICE

Introducción.....	5
Marco teórico.....	7
Claves para aplicar la construcción de paz en los formularios de proyectos.....	8
Contexto y marco de intervención.....	8
Población meta y contrapartes.....	10
Sostenibilidad.....	11
Seguridad.....	11
Lecciones aprendidas.....	12
Indicadores de Construcción de Paz.....	12
Pautas para definir posibles indicadores de construcción de paz.....	14
Referencias bibliográficas	16
Anexo - Ejemplos de diferentes iniciativas para medir los impactos de los proyectos de construcción de paz.....	18

RESUMEN:

Como argumentan las principales teorías que reflexionan sobre la gestión de proyectos con una perspectiva sensible al conflicto y de construcción de paz, una actuación 'bien intencionada' de los proyectos de desarrollo y ayuda humanitaria no siempre tienen impactos positivos en el contexto del conflicto.

En el presente cuaderno se proponen algunas claves para facilitar la aplicación de estas teorías en el momento de la formulación de un proyecto. Además, recoge algunas de las principales iniciativas teóricas y prácticas que reflexionan sobre cómo identificar y valorar el impacto de los proyectos en situaciones de conflicto armado o tensión y minimizar aquellos que puedan ser negativos.

Introducción

En los últimos años, el debate sobre la eficacia y el impacto de los proyectos de cooperación y de ayuda humanitaria que se desarrollan en contextos de conflicto armado o de tensión ha aportado reflexiones y propuestas muy enriquecedoras.¹ La creciente imbricación de los ámbitos de seguridad y de desarrollo ha puesto de manifiesto la dificultad de gestionar muchas de las intervenciones en el terreno (Duffield 2001). En este tipo de escenarios más que en cualquier otro es imposible desligar las acciones respecto del contexto, por lo que se hace más necesario incorporar una perspectiva de construcción de paz.²

Cualquier intervención externa, bien sea de acción humanitaria, rehabilitación o desarrollo, produce una serie de impactos que pueden ser positivos o negativos, y de manera especial en los escenarios de conflicto armado o de tensión. La adaptación de una perspectiva o 'mirada' de construcción de paz puede contribuir, por un lado, a ser más conscientes de la repercusión de nuestras actuaciones, positivas o negativas, ya sea antes, durante o después de la implementación del proyecto; y, por otro, a reforzar la capacidad de trabajar teniendo en cuenta los intereses y las relaciones de todos los actores involucrados y afectados por el conflicto armado y/o tensión.

La capacidad para influir en la construcción de paz sin duda va más allá de las fuerzas individuales de cualquier organización o instancia pública. Esto obliga a adoptar una visión multidimensional y multilateral que integre adecuadamente las capacidades de actores públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales, reconociendo en cualquier caso el papel clave que las ONG pueden jugar a nivel local, donde cuentan con una importante ventaja comparativa (Goodhand 2006). Trabajar en zonas donde existe un conflicto armado o tensión no es una tarea fácil, y son muchos los retos que se plantean para la consecución de los objetivos marcados en cualquier proyecto, como para además pretender que la intervención permita incentivar la construcción de la paz o, al menos, no contribuya a exacerbar el conflicto. Algunas reflexiones sobre el tema apuntan que la construcción de paz por un lado, y la ayuda humanitaria y los proyectos de cooperación por otro, son campos de acción diferenciados, y que pedir a las intervenciones de ayuda humanitaria o de cooperación al desarrollo que asuman tareas de construcción de paz es poco realista. Desde la Escola de Cultura de Pau creemos que, si bien no se puede pedir a las entidades activas en contextos de conflicto armado que contribuyan a la construcción de paz, sí es exigible una responsabilidad mínima de no influir negativamente en el conflicto.

En las diferentes iniciativas de cooperación que se han puesto en marcha en España, esta perspectiva se está incorporando progresivamente en el debate teórico y en algunas propuestas prácticas como un objetivo a lograr. Aunque estas reflexiones y propuestas todavía son minoritarias, cabe destacar, en el ámbito institucional español algunos pasos positivos para asumir la necesidad de incorporar una perspectiva de construcción de paz en el marco de la cooperación al desarrollo. A esta idea responde esencialmente la iniciativa de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para dotarse de unas estrategias sectoriales en el campo de la Construcción de la Paz y en el de la Acción Humanitaria. En ellas, por vez primera, se aborda el papel que los diver-

Adoptando la definición de J-P Lederach, desde la *Escola de Cultura de Pau* se entiende por **construcción de la paz** la puesta en marcha de medidas, planteamientos, procesos y etapas encaminadas a transformar los conflictos violentos en relaciones y estructuras más inclusivas y sostenibles.

1 Algunas de estas reflexiones aparecen recogidas en el anexo I de este documento.

2 Este documento es el resultado del trabajo conjunto de un grupo multidisciplinar de la Escola de Cultura de Pau formado inicialmente por Cécile Barbeito Thonon, Alicia Barbero Domeño, Gema Redondo de la Morena, y Núria Tomàs Collantes. Agradecemos también la participación desinteresada y a título personal de Xavier Bartroli, Maria Josep Parés, Míriam Acebillo, Reyes Varella, Alejandro Pozo y de Jesús Nuñez y Francisco Rey del IECAH. Así como los comentarios recibidos del resto de los programas de la Escola de Cultura de Pau, en especial de Eneko Sanz.

El objetivo de este documento es **facilitar claves para incorporar la perspectiva de construcción de paz en los formularios de presentación de proyectos.**

Los instrumentos de ayuda deben tener en la construcción de la paz y se propone el uso de instrumentos que minimicen los impactos negativos que ésta pueda tener en escenarios proclives al conflicto violento. En esa misma línea, debe destacarse, asimismo, la Ley de Fomento de la Paz,³ aprobada en el Parlamento catalán el 4 de julio de 2003 y la última convocatoria de la *Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament* para proyectos de construcción de paz, que viene acompañada de una guía de formulario donde se definen los requisitos que debería cumplir un proyecto de construcción de paz.⁴

Estas iniciativas necesitan una traducción práctica para garantizar su aplicación. Teniendo esto en cuenta, el objetivo de este documento es facilitar claves para incorporar la perspectiva de construcción de paz en los formularios de presentación de proyectos para subvenciones, al ser éstos el modelo que se utiliza para su definición. Estas claves proporcionarían más criterios a las administraciones a la hora de valorar qué proyectos subvencionar. Éstas, como órganos que deciden qué proyectos seleccionar, pueden jugar un papel especialmente importante a la hora de fomentar que las organizaciones apliquen estas reflexiones y propuestas, y mejoren así la calidad de los proyectos que desarrollan. Aunque, también desde la aplicación de la perspectiva de construcción de paz, en el caso de las organizaciones donantes sería deseable que éstos utilizaran criterios más objetivos a la hora de establecer sus prioridades de financiación y menos enfocados a suplir sus necesidades de política exterior. Y, por otro lado, facilitarían que administraciones, ONG, y el conjunto de actores involucrados en estos contextos puedan analizar los aspectos a tener en cuenta para evaluar los impactos de los proyectos con una perspectiva de construcción de paz. Otro objetivo de este documento es ampliar las nociones sobre construcción de paz de los actores que intervienen en este ámbito, con ello se busca garantizar su aplicación de una forma más sistemática y transversal, sin correr el riesgo de que pueda pasar a ser un concepto vacío de contenido.

³ Ley 21/2003 de 4 de julio de 2003. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 3924.

⁴ Para más información véase la resolución de las bases reguladoras de esta convocatoria en: http://www.gencat.net/cooperacioexterior/cooperacio/docs/2007_bases_pau.pdf.

Marco teórico

El origen de las evaluaciones de los impactos de las intervenciones internacionales en la paz y el conflicto se remonta al genocidio de Ruanda, durante los años noventa. Las consecuencias de estas intervenciones llevaron a la comunidad internacional a observar que la actuación “bien intencionada” de la comunidad internacional en situaciones de conflicto puede provocar impactos negativos. El principal documento que evalúa la respuesta internacional al conflicto de Ruanda, *The international response to conflict and genocide: Lessons from the Rwanda experience* (Danish International Development Assistance 1996), es considerado como el origen de la evaluación de los impactos de las intervenciones externas en la paz y el conflicto. Algunas crisis anteriores también habían puesto de manifiesto el papel ambivalente que la ayuda puede tener pero, tras Ruanda, el uso de herramientas analíticas para abordarlo se extendió.

La evaluación de impactos en la paz y en el conflicto, *Peace and Conflict Impact Assessment* (PCIA), desarrollada por Kenneth Bush (1998), es una de las primeras contribuciones para elaborar una herramienta o proceso con el cual evaluar de forma más sistemática y consciente el impacto de las intervenciones internacionales sobre los países o zonas con riesgo de estallido de violencia.⁵ La evaluación PCIA se puede realizar antes, durante o tras la implementación de los proyectos y sirve para valorar si éstos se deberían llevar a cabo en la forma que están diseñados o no.⁶ La aportación innovadora que hace esta metodología es la de remarcar la necesidad de tener bien presente el contexto, y redefinir constantemente la inter-

vencción en el terreno de acuerdo con el impacto que se considera que tiene la intervención, no sólo sobre sus objetivos como proyecto en sí, sino también sobre el proceso del conflicto armado.

Mary Anderson con su libro *Do no harm* (1999) hace aportaciones importantes al debate: identifica algunos de los elementos que pueden reducir o reforzar la tensión en un contexto de conflicto armado, como los elementos “conectores” y “divisores” de la sociedad en conflicto, la forma en que se aportan los diferentes recursos, o la ética de los mensajes implícitos. La aportación innovadora en ese momento era la necesidad de definir el proyecto de manera que potencie los elementos “conectores” de la sociedad en conflicto y evite los elementos “divisores”, teniendo en cuenta el impacto de cómo y a quiénes se asignan los recursos. Este énfasis en analizar los aspectos positivos “conectores” y no sólo los negativos es una de las aportaciones más novedosas del enfoque de Mary Anderson.

A raíz de estas dos aportaciones iniciales han surgido una serie de iniciativas con la preocupación común de crear una herramienta o marco de análisis con los cuales valorar no sólo si los proyectos pueden o no perjudicar a las poblaciones, sino si éstos pueden contribuir a la construcción de la paz. Entre ellas destaca el proyecto “*Reflecting on Peace Practice*” (RPP)⁷ (Reflexionando sobre las Prácticas de Paz), que surge en 2004. El RPP es el resultado de un proceso de aprendizaje de organizaciones que trabajan en contextos de conflicto, partiendo del análisis de experiencias para identificar por qué algunas acciones funcionan y obtienen resultados de construcción de paz y otras no.

5 En el anexo I se recogen algunas de las reflexiones teóricas más relevantes que se han desarrollado durante estos años para evaluar los impactos de la intervención internacional en la paz y en el conflicto.

6 La evaluación de los impactos de los proyectos de intervención internacional sobre la paz y el conflicto a través del PCIA tiene un alcance más amplio que los resultados destacados en la formulación de dichos proyectos. El PCIA debe aplicarse antes de la formulación del proyecto, durante el período de implementación y después de la finalización del mismo. Puede ocurrir que el análisis que se haga antes de la formulación concluya que éste no debería desarrollarse tal y como se propone. Habrá que asumir esta conclusión y reformular el proyecto o, si fuera preferible, no ponerlo en marcha.

7 Para más información, consultar Collaborative Learning Projects (2004).

Claves para aplicar la construcción de paz en los formularios de proyectos

Tomando como referencia seis ámbitos genéricos de análisis utilizados en la mayoría de los documentos de formulación de proyectos, se sugieren a continuación una serie de claves para analizar u observar que, de ser utilizadas durante la formulación, implementación y valoración de un proyecto, pueden facilitar la incorporación de una perspectiva de construcción de paz en el mismo.

Las claves propuestas amplían las normalmente solicitadas por las agencias de cooperación internacional, para incluir en cada uno de los ámbitos utilizados la perspectiva de construcción de paz. El objetivo es sistematizar esta forma de analizar para contribuir a su aplicación no sólo duran-

te la formulación del proyecto, sino también durante su implementación y posterior evaluación.

Estas claves no son específicas de cada contexto de intervención (acción humanitaria o emergencia, rehabilitación y desarrollo), sino genéricas para los tres casos. El análisis o no de cada pauta estará determinado por el tipo de intervención que se produzca: para los proyectos de acción humanitaria, por ejemplo, por la urgencia con la que deben desplegarse sobre el terreno, se pueden reducir los requisitos de alguno de los aspectos. Dependerá de la ONG o actor que formule el proyecto, así como del donante que lo valore, la decisión sobre los aspectos a analizar por cada uno de los ámbitos recogidos en esta propuesta.

Contexto y marco de intervención

Antes de llevar a cabo una intervención en un contexto de conflicto armado y/o tensión hace falta saber lo que se quiere conseguir y elegir la mejor manera de hacerlo (Fisas 2006), así:

- Se definirán los objetivos del programa: el qué se quiere hacer.
- Se llevará a cabo un análisis de contexto con el objetivo de comprender el ámbito en el que se pretende actuar (análisis de los conflictos existentes – raíces del problema, proceso, actores y, dentro de éstos, los “conectores” y “divisores”).
- Se concretará el qué haremos, para quién y con quién. En esta etapa se identificarán a las posibles contrapartes, así como a los posibles representantes de la población afectada, con los que, en la medida de lo posible, se definirá el proyecto a través de un sistema participativo.
- Se tratará de identificar a otros actores internacionales que puedan estar actuando sobre el mismo contexto para establecer: cuál sería nuestra ventaja comparativa, en caso de que éstos estén interviniendo en el mismo sector y, en el caso de

que sean sectores de intervención diferentes, establecer posibles sinergias o mecanismos de intercambio de información.

- Teniendo en cuenta todo lo anterior se decidirá qué tipo de intervención desarrollar evitando al máximo los impactos negativos y tratando de maximizar los impactos positivos.
- Además, se tratará, en la medida de lo posible, de anticipar los posibles resultados. Esto es, la posible interacción entre nuestra actuación y el contexto de conflicto.

La complejidad de este tipo de análisis hace que sólo sea aconsejable para los proyectos que se desarrollen en situaciones de conflicto o posconflicto armado y/o tensión. Antes de formular o evaluar un proyecto, se debería conocer si existe o no un marco de intervención estratégico para poder valorar cómo encajaría nuestro proyecto en el mismo. Este marco de intervención suele diseñarlo el Gobierno local en colaboración con las organizaciones internacionales presentes en el país y, por lo general, señala los ámbitos prioritarios de actuación.

Algunas claves para incluir la perspectiva de construcción de paz en el análisis del contexto y el marco de intervención

Análisis del conflicto

- Las causas del conflicto, teniendo en cuenta: causas históricas, inmediatas y posibles detonantes.
- Los actores en el conflicto (primarios, secundarios y terciarios).⁸
- Determinar siempre que sea posible los factores potenciales de escalada del conflicto y el potencial de construcción de paz a nivel local y regional. Tener en cuenta otros posibles “conectores” y “divisores” (espacios, valores, símbolos, dinámicas, etc.).

⁸ Los actores primarios son aquellos que tienen intereses directamente implicados en el conflicto armado; los actores secundarios son aquellos que tienen intereses indirectamente implicados en el conflicto armado. Los actores terciarios son aquellos que, sin tener intereses implicados en el conflicto armado, juegan un papel relevante en el mismo.

- Definir en qué momento del conflicto se iniciará el proyecto: tensión, bélico, posbélico y sus implicaciones. Valorar cuál es el grado en el que el conflicto ha afectado a la zona donde se tiene previsto poner en marcha el proyecto y cuál es la situación actual. Así como si el proyecto puede o no tener una influencia directa en esta situación en relación al conflicto.

Antecedentes

- Identificar las dinámicas de poder y los mecanismos de toma de decisiones existentes a nivel local, regional y estatal.
- Establecer qué tipo de relaciones se dan entre los miembros de la comunidad donde se está implementando el proyecto. Si éstas son asimétricas, etc, y cómo el proyecto puede influir en esta estructura y viceversa.
- Nivel de apoyo, confianza y participación de la comunidad en el proyecto (previo a su puesta en marcha y durante la implementación del mismo). Identificar a los colectivos que podrían rechazar el proyecto (*spoilers*), así como los apoyos con los que pueda contar, tanto a nivel de gobierno como de la sociedad civil.
- Identificar las actuaciones del proyecto que pudieran afectar cuestiones sensibles políticas y/o sociales, directa o indirectamente, y posibles alternativas en caso de que esto sucediese.
- Dentro del ámbito geográfico de actuación del proyecto, identificar potenciales "conectores" y/o "divisores".

Marco de intervención

Experiencia y capacidad de gestión de la organización que propone el proyecto

- Realizar un mapeo de los actores internacionales y nacionales que intervienen en la zona donde se va a desarrollar el proyecto, que incluya los sectores de trabajo de cada uno de ellos.
- Teniendo en cuenta este mapeo, señalar si existen otras organizaciones, nacionales e internacionales, trabajando en el mismo sector del proyecto que se propone y, en caso de que sea afirmativo, señalar cuál es la ventaja comparativa frente a las mismas y el tipo de sinergias que se establecerá con ellas y a través de qué mecanismos.

Identificación de los problemas y necesidades / Justificación de la intervención

- En cuanto a la ubicación geográfica del proyecto, especificar si se situará en una zona controvertida en relación al conflicto, prestando especial atención a las zonas colindantes.
- Realizar un análisis de riesgos teniendo en cuenta los factores externos (políticos, socioeconómicos y de seguridad) que puedan afectar el desarrollo del proyecto tanto positiva como negativamente. Señalar los impactos específicos que pueden repercutir sobre el proyecto en función de la evolución de las condiciones políticas, socioeconómicas y de seguridad a nivel local, regional, estatal y supra-estatal.
- Identificar si existen otras evaluaciones de necesidades vinculadas al sector de actuación del proyecto realizadas por otras organizaciones o el Gobierno anteriormente y, en caso de que sea posible, utilizarlas para la definición del proyecto.
- Identificar si existen o no planes de actuación específicos nacionales y/o internacionales (Evaluaciones Comunes País, Planes Nacionales de Desarrollo, Estrategias para la Reducción de la Pobreza, etc) y, en caso de existir, identificar cómo y dónde encajaría el proyecto planteado en estos planes.
- Reflejar si se han producido redes o sinergias como resultado de la interlocución con otros actores presentes en la zona, tanto locales como internacionales, y especificarlas.
- Llevar a cabo una definición de objetivos del proyecto utilizando una metodología participativa. Explicar el proceso y señalar si el análisis del conflicto realizado y las actuaciones previstas se han compartido con la/las posibles contrapartes y los/las posibles representantes de la población afectada.
- Prever y señalar los posibles impactos, tanto negativos como positivos, que pueda tener el proyecto sobre la economía local, la seguridad alimentaria, la salud psicológica y física de la población, la relación entre grupos (sobre todo contemplando en la ecuación a las mujeres, los menores y toda población vulnerable, la seguridad, etc.). Definir los mecanismos específicos que se pondrán en marcha para contrarrestar los posibles impactos negativos.

Población meta y contrapartes

El proyecto "Reflecting on Peace Practice" remarca la importancia de la distinción entre las personas que están inmersas en el conflicto y sufren las consecuencias personalmente (*insiders*, los de dentro), y las personas que están relacionadas con el conflicto armado por decisión personal y que pueden salir de él (*outsiders*, los de fuera). Unos y otros deben aportar contenidos bien diferentes al proyecto: los primeros, motivación y compromiso, conocimiento sobre el contexto, definición de necesidades, conexión con las comunidades afectadas, garantía para la sostenibilidad del proyecto. Los segundos añaden conocimiento de ideas y de modelos externos, capacidad de presión a nivel nacional e internacional, movilización de recursos, etc. (Collaborative Learning Projects 2004). Para garantizar una ade-

cuada coordinación de las funciones de cada uno es recomendable que se establezcan relaciones horizontales con la población meta y las contrapartes.

En cuanto a las contrapartes es importante que se considere la relación que éstas puedan tener con los actores enfrentados, sus posibles intereses en el conflicto y las presiones a las que puedan estar sometidas. El proyecto "Do No Harm" recomienda tener especialmente en cuenta si los actores son elementos "conectores" o "divisores" de la sociedad enfrentada, para priorizar el trabajo con los que sean "conectores" (Anderson 1999). También hace falta prever cómo se garantizará la seguridad de las personas locales, los *insiders*, tanto de las contrapartes como de la población meta del proyecto.

Algunas claves para incluir la perspectiva de construcción de paz en la población meta del proyecto y las contrapartes

Participación

- Además de identificar al grupo de población con el que trabaja directamente el proyecto, señalar: la población que pueda verse indirectamente beneficiada o indirectamente perjudicada por el proyecto y las opciones contempladas para minimizar o maximizar este posible perjuicio y/o beneficio, respectivamente.
- Indicar cuáles han sido y son los interlocutores utilizados para la identificación del proyecto y establecer su vínculo con la población afectada. Señalar asimismo los canales de comunicación que se establecerán con estos interlocutores durante la implementación del proyecto.
- Describir las estrategias que se prevé poner en práctica para informar a la población acerca del proyecto.
- Definir qué tipo de evaluación continua se va a aplicar para medir los posibles impactos del proyecto en los beneficiarios.
- Determinar si el proyecto modifica las relaciones de poder existentes antes de la puesta en marcha del proyecto y sus consecuencias. En el caso de que seán negativas, proponer posibles mecanismos para prevenir o reducir este impacto.

Principios horizontales

- Describir cuáles serán los mecanismos que se pondrán en marcha para identificar la situación de la mujer y las poblaciones más vulnerables (ancianos y menores no acompañados). En caso de que se identifiquen situaciones especialmente vulnerables para estos colectivos, determinar cuáles son las actividades que se pondrán en marcha para paliar esta situación.
- Definir cuáles son las actividades que se llevarán a cabo para garantizar la inclusión de las mujeres y la población más vulnerable en los ámbitos de toma de decisiones evitando su marginación o discriminación, y fomentando su empoderamiento.
- Definir una estrategia de salida que contemple la sostenibilidad de los logros alcanzados en la equidad de género y el respeto por las poblaciones más vulnerables, garantizando con ello no sólo no incrementar su situación de vulnerabilidad, sino fomentar su empoderamiento.

Contrapartes

- Señalar cómo se establecerá la relación con la contraparte para garantizar unas relaciones horizontales.
- Establecer la ventaja comparativa o experiencia de la contraparte en la región. Añadir una breve referencia de su legitimación frente a la población con la que se pretende trabajar.
- Establecer si existe o no relación entre la contraparte y los actores enfrentados, las víctimas, y/o los líderes políticos y económicos. En caso de que exista algún tipo de relación entre la contraparte y/o

sectores de población implicados en dinámicas violentas y/o con sectores de población vinculados a actividades de fomento de la paz o la no violencia, determinar si este aspecto podría influir positiva o negativamente en el proyecto y cómo.

- Determinar el nivel de coordinación existente entre la contraparte y otros actores que actúen en la zona y persigan el mismo objetivo.
- Contemplar mecanismos para transmitir la voz de la contraparte y de la problemática del país en los ámbitos de sensibilización e incidencia política que se lleven a cabo en el país donante.
- Definir la ubicación del proyecto y la organización que lo ejecuta en relación al Estado, la sociedad civil, las empresas, locales e internacionales, y los actores armados.

Sostenibilidad

La práctica de la construcción de paz prioriza la generación de procesos por encima de la consecución de resultados concretos a corto plazo. Por esta razón, la sostenibilidad de los procesos a los que se da apoyo tiene un peso especial. Para garantizar la sostenibilidad de los procesos generados, se recomienda, por ejemplo, implementar programas de acuerdo con la percepción de la población local de lo que es necesario para conse-

guir la paz, para no desmotivar su implicación en el proyecto. También hay que tener en cuenta que, en ocasiones, la implicación del personal más dinámico y motivado en este tipo de proyectos puede significar la absorción de recursos humanos que de otras posibles iniciativas locales. Además hace falta planificar una estrategia de salida: prever cómo continuará el proyecto una vez se acaben los fondos (Collaborative Learning Projects 2004).

Algunas claves para incluir la perspectiva de construcción de paz en el análisis de la sostenibilidad – Conectividad

- Definir la estrategia de salida.
- Indicar las medidas que se van a poner en marcha para garantizar la sostenibilidad del proyecto una vez acabada la financiación externa.
- Señalar si se ha definido algún mecanismo para facilitar la perdurabilidad de las relaciones establecidas entre: redes, relaciones locales, regionales e internacionales, implicadas en el proyecto, al término del mismo.
- Establecer cómo se prevé asegurar la continuidad laboral del personal implicado en el proyecto o, en caso de que no sea necesario, su reubicación laboral.
- Marcar cómo se llevará a cabo el seguimiento posterior que evalúe la continuación del proyecto y su sostenibilidad o, en caso de su finalización, la evolución de sus resultados.

Seguridad

Los proyectos de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria que se desarrollen en un contexto de conflicto armado deben contemplar cuestiones relativas a la seguridad del personal y de los bienes materiales del proyecto: prever cómo se garantizará la seguridad del personal local y del personal extranjero o que los recursos materiales y económicos lleguen a buen puerto en un contexto de conflicto armado. También es necesario prever los impactos que puede tener el proyecto en el contexto de actuación. En algunos casos los grupos arma-

dos reclaman "impuestos" para permitir el acceso a las zonas bajo su control. Este "impuesto" puede contribuir a la financiación de estos grupos y, por tanto, a la continuación del conflicto (Bush 1998).

Para responder a las necesidades de seguridad, además, es adecuada hacer una evaluación de riesgos (*risk assessment*) para comprobar la existencia de las estructuras políticas, legales y de seguridad mínimas necesarias para garantizar la protección de las personas y para asegurar el buen desarrollo del proyecto (Bush 1998).

Algunas claves para incluir la perspectiva de construcción de paz en el análisis de la seguridad

- Definir cómo se prevé garantizar la seguridad del personal que trabaje en el proyecto (nacional e internacional) y si este gasto se contempla en los presupuestos. En caso de que se considere necesario, justificarlo adecuadamente. Tener en cuenta para ello la pertinencia o no de la presencia de la organización en la zona.
- Definir el posicionamiento de la organización en caso de que un grupo armado imponga condiciones para la ejecución del proyecto.
- En caso de tener que disponer de seguridad privada, valorar y señalar si su presencia influye en el desarrollo del proyecto, en cuyo caso, señalar cómo se podría minimizar este factor.

Lecciones aprendidas

A todos los mecanismos de análisis y evaluación que aquí se presentan les falta progresar más: No ofrecen respuesta a cómo y cuándo se pueden producir los impactos positivos y no hacen una propuesta metodológica para recoger los aprendizajes que se van adquiriendo con la práctica. En este sentido, Thania Paffenholz (2005) destaca la necesidad de estandarizar los procedimientos de planificación y evaluación de las actuaciones de construcción de paz a nivel internacional, para facilitar así la acumulación de aprendizajes y conocimiento. Una gestión adecuada de esta 'me-

moría práctica' podría evitar que se "reinvente la rueda" cada vez que se pone en marcha un proyecto. Si bien es cierto que cada conflicto es único, y que los sectores en los que se interviene pueden ser muy diferentes, debería ser posible acumular las experiencias y los aprendizajes que se van adquiriendo en el diseño de proyectos que utilizan una perspectiva de construcción de paz. Esta medida podría contribuir a crear conocimiento, recoger lecciones aprendidas y buenas prácticas que evitarían que se volvieran a cometer los errores más clásicos de la intervención internacional.

Algunas claves para incluir la perspectiva de construcción de paz en la recogida y análisis de las lecciones aprendidas

- Señalar cómo se prevé llevar a cabo la recopilación y transmisión de las lecciones aprendidas y experiencia adquirida durante la implementación del proyecto para incorporarlas en futuros proyectos.

Indicadores de Construcción de Paz

Tal y como remarca Thania Paffenholz (2005), es importante que la evaluación mida además del grado de cumplimiento de los objetivos que se plantea como proyecto de cooperación, ayuda humanitaria, o construcción de paz (*output*/resultado), los impactos que la intervención ha tenido en el contexto (*impact*/impacto). Otras aportaciones, como la que realiza Jean Paul Lederach en el documento *Reflective peacebuilding: A planning, monitoring and learning toolkit* (2007), subrayan la *importancia* de que se definan, además, indicadores sobre el proceso.

Además de reflexionar acerca de los resultados (*outputs*), los impactos y el proceso en sí mismo, Lederach aporta algunas pistas para seleccionar indicadores:

- deben ser muy concretos,
- se deben utilizar diferentes métodos (entrevistas, observación, etc.),

- su definición debe ser conjunta con las contrapartes locales
- y se deben tener en cuenta unos márgenes de tiempos diferenciados para cada objetivo.

El *Joint Utstein Study on Peacebuilding* (Smith 2004), un estudio conjunto de los proyectos considerados de construcción de paz financiados por los Gobiernos de Alemania, Gran Bretaña, Holanda y Noruega publicado en el 2004, llega a conclusiones interesantes, sobre la iniciativa PCIA y el proyecto RPP, añadiéndoles un importante grado de incertidumbre. Según el equipo Holandés que participó en dicho estudio: "La construcción de paz está perseguida por la conciencia de que los acontecimientos pueden inclinarse hacia cualquier lado. [...]. El proyecto RPP es claro y útil en muchos sentidos pero en última instancia no resuelve el problema:

¿Cómo evaluar el impacto de un proyecto o programa cuando influyen tantos factores en la cuestión de si debería de haber paz o guerra? y ¿qué marco temporal debería aplicarse – un año, una década, una generación –, cuando los efectos de la guerra son tan profundos, y ésta puede reproducirse como resultado de una crisis de unos meses?”. En efecto, medir el impacto de las intervenciones no es

una tarea sencilla, pero no por esto debe obviarse.

Por esta razón, la evaluación de los impactos es uno de los objetivos principales de esta propuesta de formulario, que incorpora la previsión de los mismos en las seis secciones recogidas anteriormente (contexto, beneficiarios, etc.). Para ello sería necesario definir indicadores que permitan medir los cambios producidos.

Pautas para definir posibles indicadores de construcción de paz

Para poder medir un impacto hay que desarrollar un sistema que recoja adecuadamente la complejidad del vínculo entre el proyecto y la construcción de paz. Un primer paso sería la definición de un buen punto de partida (Baseline/línea de base). La comparación entre este punto de partida (foto fija inicial) y la situación en el momento de finalizar el proyecto (foto fija final) podrá aportar datos para calibrar cuál ha sido el impacto del proyecto en los diferentes ámbitos que fotografiemos inicialmente.

La gran variabilidad de un contexto a otro dificulta la definición de unos indicadores concretos válidos para todos los proyectos, por eso, esta tabla no propone indicadores concretos sino que presenta una pauta para orientar los temas sobre los que cada proyecto tendría que definir indicadores.

Para facilitar su comprensión, la tabla propone una serie de ejemplos de posibles indicadores. El caso elegido para el que se han buscado los indicadores es un contexto ficticio de rehabilitación post-bélica en el que se desarrolla un proyecto de reconciliación entre comunidades divididas.

	Output – Resultados del proyecto	Impact – Incidencia en el conflicto armado
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores para evaluar la adecuación de los objetivos fijados por el proyecto con las necesidades de resolución del conflicto. [Un proyecto con el objetivo de fomentar la reconciliación entre comunidades divididas, ¿responde a las necesidades de las comunidades o éstas tenían otras prioridades (seguridad, etc.)? Ejemplo de indicador: grado de participación y valoración de la población meta] • Indicadores para evaluar la capacidad de adaptación del proyecto a los cambios en el contexto. [Durante el proyecto de reconciliación explota una bomba: ¿qué capacidad de reacción tenemos para responder a esta nueva situación? Ej de indicador: tiempo que se tarda en evaluar si es necesario reformular el proyecto] 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores para evaluar la incidencia del proyecto en la(s) causa(s) y/o factor(es) de escalada del conflicto en el que intervine. [En un conflicto en que la percepción del otro como enemigo es un factor de escalada, promover la convivencia intercomunitaria puede incidir en las causas Ej de indicador: número de noticias sobre diferentes comunidades desde una perspectiva constructiva]
Marco de intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores para evaluar el grado de consecución de los objetivos fijados por el proyecto. [¿En qué medida se ha logrado desmontar la imagen del enemigo respecto a la otra comunidad? Ejemplo de indicador: número de percepciones positivas que se han reconocido sobre la otra comunidad, grado de reconocimiento del dolor del otro, etc.] • Indicadores para evaluar la adecuación cultural del proyecto al contexto. Ej de indicador: número de incidencias relacionadas con cuestiones culturales gestionadas satisfactoriamente (según la percepción de la contraparte y/o la población meta)] 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores para evaluar como el proyecto refuerza los elementos conectores y debilita los elementos divisores. [Ej de indicador: número de espacios públicos en el barrio en que interaccionan personas de diferentes comunidades] • Indicadores para evaluar como el proyecto incide en el aumento y la mejora de las relaciones entre actores horizontales y verticales. [Ej de indicador: Números de encuentros entre asociaciones de vecinos de diferentes barrios, y números de interlocutores con la autoridad local. • Indicadores para evaluar el grado de adecuación de las estructuras políticas, económicas y/o sociales creadas por el proyecto a las necesidades de resolución del contexto de conflicto armado. [Crear un red puede tener efectos negativos, si desdobra y debilita estructuras existentes. Ejemplo de indicador: Existencia o no de otras estructuras similares, y grado de utilización de las estructuras creadas.]
Población-meta	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores para evaluar la equidad de la distribución de los beneficios del proyecto. [Ej de indicador: proporción de mujeres/hombres participantes en el proyecto, proporción de personas de diferentes comunidades] 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores para evaluar la incidencia del proyecto en aumentar la capacidad de la población beneficiada en poner límites y generar alternativas a las violencias del conflicto armado. [Ej de indicador: número de actividades generadas por la población meta para poner límites o generar alternativas a la violencia]

	Output – Resultados del proyecto	Impact – Incidencia en el conflicto armado
Contraparte	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores para evaluar la adecuación de la contraparte para el desarrollo adecuado del proyecto. [La implementación del proyecto puede evidenciar disparidades ideológicas y prácticas entre las dos organizaciones. Ej de indicador: Grado de consenso en los objetivos y los valores de ambas organizaciones] • Indicadores para evaluar nuestro valor añadido (respecto a otras entidades) para el desarrollo adecuado del proyecto. [Ej de indicador: número de organizaciones con un perfil similar, años de experiencia] 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores para evaluar la adecuación de la contraparte para la transformación del conflicto. [Se puede valorar el grado de sostenibilidad y la capacidad difusora y multiplicadora de la contraparte. Ej de indicador: número de actividades que la contraparte ha reproducido en otros lugares, número y efectividad de los canales de comunicación de la contraparte con la comunidad]
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores para evaluar la sostenibilidad de la implicación en el proyecto del personal local. [Ej de indicador: grado de rotación del personal: cuantas personas han salido del proyecto, cuantas han entrado, y tiempo de permanencia] • Indicadores para evaluar la sostenibilidad financiera. [Ej de indicador: número de fuentes de financiación alternativas disponibles, recursos económicos generados a través del proyecto] • Indicadores para evaluar la sostenibilidad medioambiental. [Ej de indicador: grado de utilización de energías renovables, grado de reutilización y reciclaje, grado de uso racional de los recursos disponibles] 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores para evaluar la permanencia de procesos, plataformas y espacios de relación estables una vez acabado el proyecto. [Ej de indicador: Existencia de una planificación posterior al proyecto de proyectos con otros espacios de relación con plazos de ejecución]
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores para evaluar la seguridad de la población local implicada en el proyecto. [Ejemplo de indicador: número de incidencias relacionadas con la seguridad de la población local] • Indicadores para evaluar la seguridad del personal extranjero. [Ej de indicador: número de incidencias relacionadas con la seguridad del personal extranjero] • Indicadores para evaluar una distribución segura de los bienes materiales. [Ej de indicador: número de incidencias relacionadas con la seguridad de los bienes materiales] 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores para medir el descenso de la violencia. [Ej de indicador: número de incidentes violentos registrados en la comunidad, número de incidentes violentos registrados en la ciudad, incremento de las manifestaciones de rechazo a la violencia] • Indicadores para evaluar la seguridad de la población local. [Ej de indicador: mejora de la percepción de la seguridad de la población local]

Fuente: elaboración propia

Referencias bibliográficas

- Africa Peace Forum et ál. (2004).** *Conflict sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding. A resource pack* [en línea]. Londres: Conflictsensitivity.org. [Consulta: 13 agosto 2007]. <<http://www.conflictsensitivity.org>>.
- Anderson, M. (1999).** *Do no harm. How aid can support peace or war*. Boulder, EEUU: L. Rienner Publishers.
- (2005). *Experiences with impact assessment: Can we know what good we do?* [en línea]. Berlín: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. [Consulta: 7 agosto 2007]. <http://www.berghof-handbook.net/articles/anderson_handbook.pdf>.
- Bush, K. (1998).** *A measure of peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of development projects in conflict zones* [en línea]. The Peacebuilding and Reconstruction Program Initiative & The Evaluation Unit, Working Paper n.º 1. Ottawa, Canadá: International Development Research Center. [Consulta: 6 agosto 2007]. <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10533919790A_Measure_of_Peace.pdf>.
- (2004). *Hands-on PCIA: A handbook for Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)* [en línea]. Ottawa; Canadá, St. Paul University. [Consulta: 6 agosto 2007]. <<http://www.berghof-handbook.net/articles/PCIAaddKBapp.pdf>>.
- Bush, K. y R.J., Opp (2000).** “Evaluación de los efectos de intervenciones sobre la paz y los conflictos” [en línea], en Buckles, E. ed. *Cultivar la paz. Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales*. Ottawa, Canadá: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Cap. 9. [Consulta: 6 agosto 2007]. <http://www.idrc.ca/es/ev-27981-201-1-DO_TOPIC.html>.
- CARE USA (2001).** *Benefits-harms handbook* [en línea]. Atlanta, EEUU: CARE USA. [Consulta: 7 agosto 2007]. <<http://www.care.org/getinvolved/advocacy/policypapers/handbook.pdf>>.
- Church, Ch. y J. Shouldice, (2002 y 2003).** *The evaluation of conflict resolution interventions. Parts I and II*. Derry, Reino Unido: INCORE.
- Collaborative Learning Projects (2004).** *Reflecting on Peace Practice Project* [en línea]. Cambridge, EEUU: CDA Collaborative Learning Projects. [Consulta: 6 agosto 2007]. <<http://www.cdainc.com/rpp/docs/ReflectingOnPeacePracticeHandbook.pdf>>.
- Conflict Prevention and Post-conflict Reconstruction Network (2005).** *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) handbook v2.2* [en línea]. s.l.:CPR Network. [Consulta: 6 agosto 2007]. <http://cpr.web.cern.ch/cpr/library/Tools/PCIA_HandbookEn_v2.2.pdf>.
- Danish International Development Assistance (1996).** *The international response to conflict and genocide : Lessons from the Rwanda experience. Vol. 1-5*. [en línea]. Copenhagen: DANIDA, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca. [Consulta: 6 agosto 2007]. <http://www.um.dk/en/menu/developmentpolicy/evaluations/otherreports/rwanda_genocide.htm>.
- Duffield, M. (2001).** *Global governance and the new wars. The merging of development and security*. Londres: Zed Books.
- Fisas, V. (2006).** *Introducción al concepto de construcción de paz*, documento de trabajo inédito. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau.
- Goodhand, J. (2006).** *Aiding peace? The role of NGOs in armed conflict*. Rugby, Reino Unido: ITDG.
- Hoffman, M. (2005).** *Peace and Conflict Impact Assessment methodology* [en línea]. Berlín: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. [Consulta: 7 agosto 2007]. <http://www.berghof-handbook.net/articles/hoffman_handbook.pdf>.

- Lederach, J.P. (2007).** *Reflective peacebuilding: A planning, monitoring, and learning toolkit*. Notre Dame, EEUU: The John B. Froc Institute for International Peace Studies.
- OCDE (2001).** *The DAC guidelines: Helping prevent violent conflict*. París: OCDE.
- Paffenholz, T. (2005a).** *Third generation of PCIA: Introducing the Aid for Peace Approach* [en línea]. Berlín: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. [Consulta: 6 agosto 2007]. <http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue4_paffenholz.pdf>.
- **(2005b).** *More field notes: Critical issues when implementing PCIA* [en línea]. Berlín: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. [Consulta: 7 agosto 2007]. <http://www.berghof-handbook.net/articles/PCIA_addTPCom.pdf>.
- Paffenholz, T. y L. Reyhler. (2007).** *Aid for peace: A guide to planning and evaluation for conflict zones*. Baden-Baden, Alemania: Nomos.
- Reyhler, L. (1999).** "The conflict impact assessment system (CIAS): a method for designing and evaluating development policies and projects", en Peter Cross ed. *Conflict prevention policy of the European Union*. Conflict Prevention Network (SWP-CPN) Yearbook 1998/99. Baden-Baden, Alemania: Nomos, pp. 144-162.
- Smith, D. (2004).** *Towards a strategic framework for peacebuilding: getting their act together. Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding* [en línea]. Oslo: International Peace Research Institute. [Consulta: 6 agosto 2007] <http://prio.no/files/file44563_rapport_1.04_webutgave.pdf>.

Anexo I

Ejemplos de diferentes iniciativas para medir los impactos de los proyectos de construcción de paz

Introducción

El origen de las evaluaciones del impacto de los proyectos en la paz y en el conflicto puede establecerse tras el genocidio de Ruanda en la década de los noventa. Sus consecuencias llevaron a la comunidad internacional a empezar a considerar los impactos negativos que pueden tener las intervenciones ‘bien intencionadas’. Por lo tanto se podría considerar el documento que evalúa la respuesta internacional al conflicto de Ruanda, *The international response to conflict and genocide: Lessons from the Rwanda experience* (Danish International Development Assistance 1996), como el origen de la perspectiva de construcción de paz.

A partir de este momento diferentes organizaciones han realizado aportaciones para el desarrollo de una metodología que contribuya a la evaluación de estos impactos. A continuación se recoge un resumen de las principales conclusiones a las que llegan una serie de autores sobre las metodologías existentes para valorar la construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de conflicto armado y/o tensión. Los documentos seleccionados ofrecen un espectro bastante amplio para poder valorar el actual estado de la cuestión.¹ Su selección se ha llevado a cabo atendiendo a su relevancia para el objetivo final de este documento: proporcionar algunas claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de conflicto armado y/o tensión.

Documentos analizados ²

1. Bush, K. (1998). *A measure of peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of development projects in conflict zones*.
2. Bush, K. y R.J. Opp. (2000). “Evaluación de los efectos de intervenciones sobre la paz y los conflictos”.
3. Bush, K. (2004). *Hands-on PCIA: A handbook for Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)*.
4. Anderson, M. (2005). *Experiences with impact assessment: Can we know what good we do?*
5. Conflict Prevention and Post-conflict Reconstruction Network (2005). *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) handbook*.
6. Hoffman, M. (2005). *Peace and Conflict Impact Assessment methodology*.
7. Paffenholz, T. (2005a). *Third generation of PCIA: Introducing the Aid for Peace Approach*.
8. Paffenholz, T. (2005b). *More field notes: Critical issues when implementing PCIA*.

¹ La selección y resumen de estos documentos finalizó en abril de 2006, por lo que algunas de las iniciativas más recientes como el *conflict sensitivity* no están recogidas en este anexo.

² Se utilizarán los títulos originales (incluyendo la traducción libre al castellano entre paréntesis) de los documentos estudiados para facilitar su búsqueda y localización posterior a las personas que puedan estar interesadas en profundizar más en este debate. Por el mismo motivo se utilizarán los acrónimos originales del inglés.

1. Bush, K. (1998). *A measure of peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of development projects in conflict zones [Una medida de paz: la Evaluación del Impacto en la Paz y el Conflicto de los proyectos de desarrollo en zonas en conflicto]*.³

Introducción

El objetivo de este documento de trabajo es estimular el pensamiento crítico y creativo acerca de la práctica y la investigación llevada a cabo en el ámbito de la reconstrucción y la construcción de paz por diferentes actores implicados en situaciones de posconflicto.

Al ser un documento de trabajo las conclusiones a las que llega quedan abiertas al debate y su objetivo es provocar el diálogo.

Este documento es el primero de una serie que pretende estudiar los vínculos entre paz, conflicto y desarrollo. Señala que la construcción de paz no debe ser considerada como una actividad específica sino como un impacto. Por lo tanto, desde su punto de vista, todas las actividades de desarrollo y, especialmente, las que se llevan a cabo en zonas de conflicto potencial, deberían ser evaluadas según su impacto en la paz y el conflicto. En este primer documento su autor, Kenneth Bush, identifica una serie de preguntas que podrían considerarse como una herramienta para medir el impacto en la paz y el conflicto (PCIA), pero el propio autor reconoce que el logro de dicha herramienta no podrá ser sino a través de la interacción entre los que forman el amplio espectro de la comunidad que trabaja en la construcción de paz.

A continuación se destacan algunos de los conceptos más importantes señalados en este documento de trabajo:

- Un listado de impactos de construcción de paz positivos no es útil a no ser que venga acompañado por un listado igual de extenso de impactos negativos y, lo que es más importante, las condiciones bajo las que dichas situaciones se producen.

Una vez que se dispone de esta información es más fácil determinar si las intervenciones en un caso concreto son generalizables o aplicables a otros casos. Sería necesario conocer hasta qué punto el resultado de las acciones que se puedan llevar a cabo en un contexto de posconflicto armado son el resultado de unas condiciones determinadas únicas más que de estructuras o procesos que son evidentes y repetibles en otras situaciones. Hasta que no se disponga de las herramientas analíticas y de diseño de programas que permitan contestar a estas cuestiones de manera sistemática no dejaremos de hacer listados, o tratar de adivinar cuáles son los impactos positivos o negativos de nuestras acciones.

La evaluación PCIA desarrollada en 1998 por Bush es la primera contribución para el desarrollo de una forma más sistemática y consciente de evaluar cómo se lleva a cabo el trabajo de desarrollo en zonas con tendencia a los estallidos de violencia.

Este primer documento se centra principalmente en la dimensión analítica de los procesos de evaluación. Su objetivo es que todos los implicados en proyectos cuyo objetivo sea la construcción de paz puedan comprender mejor su trabajo y ampliar los impactos positivos y minimizar los negativos en la paz y el conflicto.

“La consecuencia de un proyecto de desarrollo no siempre es la paz, sino que a menudo puede exacerbar el conflicto. Y, a la inversa, los proyectos de desarrollo pueden tener impactos positivos en la construcción de paz no intencionados y, por lo tanto, pasar desapercibidos. Esto impide que dichos impactos se documenten y por tanto creen saber.”

¿Qué es la evaluación PCIA y por qué es necesaria?

Cualquier proyecto de desarrollo que se ponga en marcha en una zona de conflicto tendrá inevitablemente un impacto en la paz o en el conflicto: positivo o negativo, directo o indirecto, intencionado o no. Esto se aplica sólo a los proyectos de desarrollo puestos en marcha en zonas de riesgo de estallido de la violencia y de conflicto o posconflicto armado. Por lo tanto el criterio básico para decidir si se lleva a cabo una evaluación PCIA es dónde está el proyecto situado más que el tipo de proyecto.

Apuntes básicos acerca de la naturaleza del conflicto violento:

- Enorme variedad entre los casos.
- El flujo y reflujo del conflicto violento a lo largo del tiempo dentro del propio caso, de modo que conflictos latentes hoy pueden ser manifiestos al día siguiente.
- Las condiciones dentro de la zona de conflicto pueden variar a lo largo del día, la semana, el mes, etc.
- Existen áreas específicas de trabajo que son más propensas al conflicto violento: por ejemplo las que modifican en algún modo el acceso y el control de los recursos naturales (Bush y Opp, 2000).

Son las variaciones de la violencia entre los casos

³ Documento de trabajo realizado por el Programa Iniciativa para la Reconstrucción y el Desarrollo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), una corporación pública creada por el Gobierno de Canadá. Véase en: http://www.idrc.ca/es/ev-1-201-1-DO_TOPIC.html.

(en tiempo y espacio) las que ofrecen las posibilidades necesarias para desarrollar proyectos de desarrollo que tengan impactos constructivos de paz.

También, la evaluación PCIA se puede utilizar para valorar los impactos de los programas de construcción de paz, antes de llevarlos a cabo y, después, una vez puestos en marcha en:

- Las estructuras y procesos que fortalecen las perspectivas de una coexistencia pacífica y reducen las posibilidades de una vuelta a la violencia, y,
- las estructuras y procesos que incrementan las posibilidades de que el conflicto se gestione de manera violenta.

Siempre que sea necesario, las evaluaciones que se lleven a cabo antes de la puesta en marcha del proyecto deben considerar diseños de proyecto alternativos, incluyendo la posibilidad de que no se haga nada.

La diferencia entre la evaluación PCIA y una evaluación convencional es que su alcance va más allá de los resultados y objetivos señalados en la formulación convencional de un proyecto. Su intención es diferenciar el impacto en la construcción de la paz, un aspecto para el que puede que no haya sido diseñado para influir específicamente. Así, puede que un proyecto fracase a la hora de lograr los objetivos de desarrollo señalados en su formulación, pero que sin embargo logre objetivos de construcción de paz que ni siquiera se habían contemplado en un inicio.

Dado que los medios necesarios para anticipar el impacto de un proyecto son diferentes de los que evalúan el impacto, se deberán considerar tanto las dimensiones de antes y de después del proyecto como el impacto potencial y el pasado.

En cualquier caso ambas evaluaciones pueden reducirse a la siguiente pregunta:

¿Ha fomentado / fomentará el proyecto estructuras o procesos sostenibles que fortalezcan las posibilidades de co-existencia pacífica y reduzcan las posibilidades de un retorno a la violencia?

Para poder contestar a esta pregunta se debe saber dónde hay que mirar para identificar los posibles impactos. Tener noción de cuáles son las estructuras y procesos que apoyan los sistemas de construcción o de destrucción de paz. El texto de Bush identifica 5 dimensiones o categorías de posible impacto.

Áreas de impactos potenciales

ÁREAS	EJEMPLOS
Capacidad institucional para gestionar/resolver los conflictos violentos y promover la tolerancia y construir la paz	Impacto en la capacidad para identificar y responder a los retos y las oportunidades que ofrecen la paz y el conflicto; receptividad organizacional; flexibilidad burocrática; eficacia y efectividad; habilidad para modificar los roles institucionales y las expectativas acorde con las necesidades y los cambios que se puedan producir; gestión financiera.
Seguridad humana y militar	Impacto directo e indirecto en: el nivel, intensidad y las dinámicas de la violencia, comportamiento violento, seguridad e inseguridad (definición amplia), política de seguridad y defensa; repatriación; desmovilización y reintegración; reforma y reentrenamiento de las fuerzas / estructuras de seguridad del Estado; desarme; delincuencia; crimen organizado.
Estructuras políticas y procesos	Impacto en las estructuras políticas y procesos tanto formales como informales, tales como; las capacidades del Gobierno desde el nivel de Estado a la gestión Municipal; contenido político y eficacia: descentralización / concentración de poder, fuerzas políticas etnocentristas; representación; transparencia; rendición de cuentas; cultura democrática; diálogo; mediación de conflictos y reconciliación; fortalecimiento / debilitamiento de actores sociales; movilización política; estado de derecho; independencia / politización del sistema legal; condiciones de los derechos humanos; estándares laborales.

<p>Estructuras y procesos económicos</p>	<p>Impacto en el fortalecimiento o debilitación de la estructuras / procesos socioeconómicos equitativos; distorsión / cambio de las economías de guerra; infraestructura económica; provisión de bienes esenciales; disponibilidad de capital inversor; sistema bancario; impacto en el empleo; productividad; formación; generación de ingresos; producción de productos comerciales o servicios; inseguridad alimentaria; explotación, producción o distribución de recursos, especialmente los no renovables y los materiales básicos para la sostenibilidad económica y la seguridad alimentaria.</p>
<p>Reconstrucción social y empoderamiento</p>	<p>Impacto en: la calidad de vida; comunicación social constructiva (que promueva principios de tolerancia, participación e inclusión); personas desplazadas; adecuación de servicios sociales y de salud; incompatibilidad de intereses; medidas de confianza / desconfianza: diálogo / hostilidades intergrupales; comunicaciones, transporte; reasentamiento / desplazamiento; refugio; educación; fomento de una cultura de paz.</p>

A la hora de valorar las posibilidades de iniciar un proyecto en un área de alto riesgo es necesario tener una buena comprensión de las dinámicas del conflicto y su impacto potencial en el proyecto propuesto. Una revisión de este supuesto impacto incluirá:

• Emplazamiento:

- Su extensión geográfica.
- Se emplazará en una zona ambigua política y legalmente o en una zona de confrontación.
- Cuáles serán los impactos específicos de la evolución de las condiciones de seguridad y políticas tanto localmente como regionalmente y a nivel nacional.
- Cómo son las relaciones entre la comunidad del proyecto propuesto y los decisores principales tanto a nivel regional como nacional.
- Cuál es el legado del conflicto en la zona inmediata del proyecto propuesto.
- Su impacto en la economía local, la seguridad alimentaria, la salud psicológica y física de la población, relaciones entre grupos, mujeres y población vulnerable, seguridad, capacidad de liderazgo, etc.

- Si coincidirá con otros proyectos en la zona que puedan beneficiar o perjudicar los resultados.
- Anticipar desarrollos externos políticos, económicos y de seguridad que puedan afectar al proyecto tanto positiva como negativamente.

• Contexto político:

- Apoyos políticos a nivel local, regional y nacional.
- La naturaleza de las estructuras políticas formales que condicionan las relaciones entre el estado y la sociedad civil (autoritarias, transicionales, parcialmente democráticas, descentralizadas, participatorias, corruptas, depredadoras.) y el posible impacto del proyecto en las mismas.
- Si implicará el proyecto cuestiones sensibles políticamente directa o indirectamente.

• Tiempo:

- En qué momento del conflicto se pondrá en marcha; antes, durante, después.
- La intensidad del conflicto en dicha zona.

• Otros aspectos a tener en cuenta:

- Contexto institucional, liderazgo, legado colonial, factores culturales, factores económicos nacionales e internacionales como la infraestructura económica.

Después de preguntarse y analizar estas cuestiones más generales se pueden realizar una serie de preguntas más concretas. Algunas de las preguntas que pueden ser útiles en el momento de formular el proyecto se recogen a continuación divididas en tres categorías:

• Las que se fijan en factores de contexto y medioambientales

- ¿Existen unas mínimas estructuras políticas, legales y de seguridad, predecibles? Se necesita un grado mínimo para predecir y su nivel estará relacionado con el grado de riesgo asociado al proyecto. Diferentes actores asumen grados diferentes de riesgo.
- Las condiciones de infraestructura.
- ¿Está la estructura de oportunidad abierta, cerrada/abierta o cerrada?

• **Las que se centran en la capacidad del proyecto.**

- ¿Tiene el proyecto la mezcla adecuada de las capacidades idoneas? No existe una lista pre establecida, cada caso necesitará un conjunto de recursos concreto. La lista variará durante la elaboración del proyecto lo que proporcionará tanto oportunidades como inconvenientes.
- ¿Tiene la organización responsable experiencia o una ventaja comparativa en la región?
- ¿Cuáles son los niveles de tolerancia de los proyectos propuestos?
- ¿Dispone la organización del personal capacitado para desarrollar el proyecto?

• **Las que consideran el grado de adecuación entre el proyecto y las condiciones existentes.**

- ¿Cuál es el nivel de apoyo político del proyecto propuesto? Tanto en el terreno a nivel local, regional y nacional, como dentro de la propia organización, idealmente actores gubernamentales y no gubernamentales dentro de un organismo externo de apoyo a la organización y, preferentemente, las organizaciones internacionales trabajando en el país.
- ¿Tiene el proyecto propuesto la confianza de las autoridades necesario para multiplicar los esfuerzos?
- ¿Dispone el proyecto del apoyo, la confianza y la participación de la comunidad? Una serie de principios operacionales que aseguran las implicaciones de construcción de paz de los proyectos:
 - Asegurar la continuidad del personal para hacer el proceso de aprendizaje más factible.
 - Disponer de una red de personas comprometidas con el proyecto y de apoyo en posiciones diversas.
 - Evitar implicaciones políticas de signo contrario.
 - Atraer y mantener el liderazgo comunitario adecuado.
 - Ir más allá de los conceptos limitados del propio interés.

2. Bush, K. y Opp. R.J. (2000). "Evaluación de los efectos de intervenciones sobre la paz y los conflictos".

Introducción

Se destacan dos aspectos concretos de este capítulo:

¿Qué actores pueden utilizar la evaluación PCIA?

- Los donantes lo pueden utilizar para hacer su selección de proyectos, sus decisiones de financiación y su supervisión de los proyectos que han financiado.
- Las agencias operacionales pueden utilizarlo para formular sus proyectos o guiar sus decisiones operacionales.
- Las comunidades de una zona afectada por el conflicto pueden utilizarlo para evaluar la utilidad,

relevancia y eficacia de las iniciativas de desarrollo fomentadas desde el exterior.

¿Existen en el área concreta de trabajo mecanismos para la gestión de conflictos?

La presencia o ausencia de mecanismos o instituciones para la gestión de conflictos son factores claves que influyen a la hora de que un conflicto se torne o no violento. Esto puede incluir: sistemas políticos representativos, un sistema judicial transparente y justo y un sistema social equitativo, etc.

3. Bush, K. (2004). Hands-on PCIA: A handbook for Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) [*PCIA práctica: Un manual para la Evaluación del Impacto en la Paz y el Conflicto*].

Introducción

Se puede considerar este documento como un manual práctico cuyo objetivo es proporcionar una serie de claves básicas para utilizar la evaluación PCIA. Para ello el autor utiliza ejemplos reales que ilustran mejor sus afirmaciones y también proporciona matrices para trabajar con los elementos que componen el PCIA. Es importante señalar que esta nueva contribución de Bush hace una crítica al hecho de que hasta el momento todas las iniciativas para desarrollar la evaluación PCIA se han llevado a cabo de manera compartimentalizada y sin un afán de compartir las experiencias y aprendizajes, algo que no contribuye al enriquecimiento de todos.

De este documento, una vez más de trabajo, y recordando que es una evolución del anteriormente analizado, se destacarían los siguientes elementos que se han considerado claves para comprender mejor en qué consiste la evaluación PCIA:

- La evaluación PCIA es un proceso que ayuda a identificar y comprender el impacto de una iniciativa en el conflicto y la paz.
- Debe ser integrado en cada uno de los estadios del ciclo del proyecto: diseño, implementación y evaluación. Así, puede contribuir a ayudarnos en la ejecución del proyecto.
- Asegurar que las iniciativas en las que estás trabajando no fomentan el conflicto y contribuyen a construir la paz dentro y entre las comunidades.
- La evaluación PCIA no es una imposición de soluciones sino la creación de espacios en los que las poblaciones afectadas pueden identificar sus propios problemas y buscar sus propias soluciones.
- La evaluación PCIA puede contribuir a asegurar que un proyecto o iniciativa no crea conflicto violento y, en la medida de lo posible, hace una contribución positiva a la construcción de paz. Esto es, el uso de la evaluación PCIA no te asegura un

impacto de paz positivo, pero sí te asegura que mediante su uso el programa que se ponga en marcha no incentivará el conflicto violento.

- Para Bush los verdaderos expertos en PCIA son las mujeres, hombres y menores que viven en las zonas en conflicto. Si no se les implica totalmente en el proyecto éste fracasará o, lo que es peor, desempoderará a las poblaciones a las que supelementalmente debería ayudar.
- El secreto de la evaluación PCIA es poder leer entre líneas lo que está ocurriendo o ha ocurrido.
- La evaluación PCIA puede valerse de los éxitos y fracasos a la hora de incorporar las perspectivas de género y de medioambiente. Hasta que no se desarrollaron las herramientas para medir el impacto del trabajo de desarrollo en mujeres y niñas y el medioambiente todo lo que existía eran historias inconexas de cómo un caso concreto había impactado en una determinada población o contexto.

La evaluación PCIA hace replantearse la manera de trabajar en zonas de conflicto potencial y ayuda a darse cuenta de cuándo, por qué y cómo un factor concreto, en una situación determinada puede contribuir a la paz o al conflicto violento. Ayuda a cambiar el diseño de proyectos o programas de manera que se multipliquen las posibilidades de que produzcan los impactos de desarrollo o de paz que pretenden.

Este documento de trabajo estructura y clarifica el modo en el que se debería utilizar la evaluación PCIA. La utilización de la evaluación PCIA ofrece ciertas garantías para concluir que: de utilizarse adecuadamente los proyectos de desarrollo que se pongan en marcha en contextos de conflicto al menos no contribuirán a exacerbar el mismo, y es muy posible que tengan algún impacto positivo en la construcción de paz.

4. Anderson, M. (2005). *Experiences with impact assessment: Can we know what good we do? [Experiencias con las evaluaciones de impacto: ¿Podemos saber el bien que hacemos?]*.

Introducción

A través del análisis de dos experiencias prácticas como son el LCCP (Local Capacities for Peace Project / Capacidades Locales para un Proyecto de Paz) y el RPP (Reflecting on Peace Practice / Reflexionando acerca de las Prácticas de Paz), Mary Anderson trata de valorar cuáles son los medios más adecuados para medir el impacto de una actividad concreta en la reducción del conflicto y cómo asegurar que esta reducción del conflicto se debe a una acción determinada, teniendo en cuenta que los contextos en los que se interviene son complejos y en ellos se da más de una actividad al mismo tiempo. Tras repasar casos prácticos, se presentan una serie de conclusiones sobre cómo valorar los resultados de las acciones emprendidas para reducir el conflicto y construir la paz y, por último, se discuten las similitudes y diferencias entre las técnicas de evaluación requeridas dependiendo de si el trabajo se desarrolla en el conflicto o sobre el conflicto.

La experiencia de LCCP en la valoración y evaluación de impactos

1. **Las organizaciones trabajan con elementos tangibles:** Por lo general evalúan los impactos directos y contables de su trabajo; el número de personas que han recibido comida, el número de casas que se han reconstruido, etc. Algunas van más allá y recogen algunos impactos indirectos tales como la reducción de una enfermedad en zonas donde han llevado a cabo una mejora de los sistemas de agua y los servicios sanitarios. Sin embargo, el objetivo del LCCP era valorar, no los impactos directos de la ayuda, sino sus efectos secundarios en el conflicto. Este hecho requirió que las organizaciones realizaran un cambio en su manera de entender la rendición de cuentas y aceptaran la responsabilidad de los impactos, no planificados ni intencionados, sociales y políticos que sus actividades podían tener. Esto originaba una preocupación ya que implicaba trabajar en aspectos en los que carecían de experiencia y se les requería medir resultados que esencialmente no son medibles.
2. **Patrones como una evidencia válida:** Esta preocupación se sosegó cuando el proceso de LCCP identificó una serie de patrones claros y frecuentes de cómo la ayuda interactuaba con el conflicto. La experiencia acumulada que ponía de manifiesto cómo la manipulación de la ayuda podía contribuir a apoyar a ejércitos o forzar movimientos de población en diferentes contextos era tan convincente como cualquier medida del impacto de la ayuda alimenticia en las condiciones de nutrición.

3. **Diferencias a la hora de valorar los impactos negativos y los positivos:** LCCP concluyó que resulta más fácil reflejar la eliminación de los impactos negativos de la ayuda que conocer de manera precisa sus impactos positivos en el conflicto. Si se conoce cómo se está contribuyendo a empeorar el conflicto, se pueden encontrar alternativas y valorar su efectividad a la hora de eliminar los efectos negativos que lo originan.
4. **Utilizando "divisores" y "conectores" como indicadores:** LCCP concluyó que los "divisores" y los "conectores" proporcionan indicadores específicos del impacto de la ayuda en el conflicto. La ventaja de comprender el conflicto en términos de "divisores" y "conectores" es que estos enmarcan aspectos observables de las relaciones intergrupales. Cuando se han identificado y analizado las divisiones intergrupales, se puede observar si éstas están mejorando o empeorando. Los "divisores" y "conectores" proporcionan un enfoque para hechos de la vida observables e inmediatos que reflejan las relaciones intergrupales.
5. **Evaluación de la dinámica:** A través del LCCP quedó claro que dado que los conflictos son dinámicos, la evaluación de sus impactos también debería ser un proceso dinámico. Un impacto positivo en un momento dado puede tener implicaciones negativas bajo otras circunstancias. Así como las organizaciones analizan a los "divisores" y "conectores" para asegurarse de que sus impactos apoyan la reducción del conflicto, también necesitan seguir realizando dicho análisis dado que la situación permanece en constante evolución.
6. **Atribución:** En algunos casos es muy claro que un programa de ayuda da origen a un resultado específico, sin embargo, en la mayoría de las situaciones están ocurriendo demasiados acontecimientos que hacen difícil determinar que un elemento de un programa ha influido en unos resultados más amplios. El LCCP identificó que a menudo las personas en situaciones de conflicto atribuyen los resultados a acciones específicas, esto es, tienen opiniones acerca de los impactos. Estas opiniones son una buena fuente de atribución disponible para las organizaciones.

La experiencia de RPP en la valoración y evaluación de impactos

Para el RPP hace falta comprender el contexto y conocer todas las acciones que se hayan podido llevar a

cabo para valorar los impactos reales. A través de un proceso extenso de consultas el RPP logró identificar una serie de criterios generalizables (no indicadores localizados) a través de los que poder valorar la contribución de las diferentes actividades a los dos objetivos genéricos de la práctica de la paz (terminar con la violencia y construir una paz sostenible y justa). Se identificaron cuatro criterios de efectividad de utilidad universal para la evaluación de los impactos. De este modo, una práctica de paz puede hacer una contribución importante a los objetivos a largo plazo de la paz si:

1. Motiva a los participantes a iniciar actividades de paz por sí mismos.
2. Contribuye a la reforma o construcción de instituciones que se ocupen de los problemas motivados por el conflicto.
3. Posibilita a la población a que resista a la violencia o su manipulación.
4. Incrementa la confianza de la población o su sensación de seguridad.

La experiencia muestra que una actividad que contribuya a lograr estos cuatro objetivos es más efectiva que otra que tan sólo contribuya a uno. Además el RPP identificó tres preguntas adicionales que podrían valorar su efectividad en relación a otros programas:

1. ¿Es lo bastante rápido? Esto es, la metodología que se está utilizando está logrando una diferencia positiva en tiempo real o existe alguna otra que pueda lograr resultados más rápidamente.
2. ¿Es lo bastante grande? Esto es, ¿está relacionado el método utilizado con la escala del conflicto o es más bien una actividad reducida y marginal cuando podría haber otras opciones que tuvieran más impacto?
3. ¿Va a durar? Esto es, ¿será la efectividad duradera o efímera? ¿Se ha escogido una estrategia que, por encima de las demás, tendrá un impacto duradero y sostenible?

Utilizando estos cuatro criterios y estas tres preguntas las organizaciones que trabajen en actividades en pro de la paz podrán, tras haber analizado el contexto donde van a desarrollar su labor, decidir cuáles son las opciones de trabajo que pueden ofrecer más posibilidades de efectividad en relación a los objetivos más amplios de la paz.

Aspectos en común y diferencias entre los proyectos LCCP y RPP

El LCCP se concentra en el aprendizaje de los efectos secundarios de las intervenciones internacionales, mientras que el RPP se concentra en el aprendizaje de cómo las organizaciones que trabajan sobre el conflicto logran, o no, su objetivo principal (reducir el conflicto y promover la paz). Pese a esta diferencia, muchas de las conclusiones acerca de cómo valorar los impactos son comunes en los dos proyectos:

- **Los impactos no son abstractos sino observables:** en terreno, a menudo no es complicado identificar sin ambigüedades el impacto local inmediato de un programa o una actividad. La identificación específica de un problema facilita la identificación específica de su solución.
- **Los números importan:** la acumulación de patrones de conducta, que representan la experiencia de mucha gente en diversas situaciones, proporciona una buena evidencia del impacto del proyecto en el conflicto. Si una circunstancia concreta se observa una y otra vez y si muchos actores cercanos a la situación coinciden con esta evaluación casual, los numerosos ejemplos apoyaran la credibilidad de lo descubierto.
- **Desagregar los objetivos ayuda:** la evaluación de cómo un programa elimina una consecuencia perjudicial es, a menudo, más fácil que saber con certeza cómo un programa promueve un efecto positivo en el conflicto. Cuanto más específico e inmediato sea el objetivo, más fácil será saber cuando se ha logrado efectivamente. Desagregar los objetivos "grandes", como la paz, en pequeños pasos proporciona una manera útil de evaluar el progreso.
- **La gente sabe:** la población del lugar donde se están llevando a cabo los programas tiene su propia opinión acerca de los impactos y sus causas. Atribuyen los resultados a acciones concretas. La población es una fuente de información clave acerca de los impactos.
- **Los impactos son tan cambiantes y dinámicos como los acontecimientos de alrededor:** Debido a que en contextos de conflicto armado las circunstancias cambian rápida y constantemente, cualquier intento de seguimiento de los impactos del programa en este tipo de situaciones debe tener en cuenta que éstos también son dinámicos. En concreto, es importante hacer un seguimiento de los impactos en el tiempo para determinar si están cambiando y cómo.

Las lecciones aprendidas a través de las experiencias de los proyectos RPP y LCCP sobre el seguimiento y la evaluación de los resultados han logrado desmitificar la evaluación de impactos. En el terreno, con los objetivos concretos en mente, pendiente de las opiniones y comportamientos de la población, es posible conocer qué ha ocurrido como resultado de la puesta en marcha de un programa o proyecto y evaluar el impacto de este trabajo en las manifestaciones inmediatas del conflicto. A medida que los objetivos se vuelven más genéricos e inalcanzables las dificultades para seguir y evaluar los impactos aumentan.

Es imperativo hacer más que no hacer daño con los programas y proyectos puestos en marcha en pro de la paz. De todas las profesiones del mundo, las que se dedican a distribuir ayuda y promocionar la paz son las que más deberían esforzarse constantemente por quedarse sin trabajo.

5. Conflict Prevention and Post-conflict Reconstruction Network (2005).

Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) handbook [Manual para la Evaluación del Impacto en la Paz y el Conflicto].

Introducción

Este es otro manual de trabajo acerca de la evaluación PCIA basado en las iniciativas sobre PCIA que se han realizado anteriormente y en la perspectiva de los trabajadores de la Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Network (CPR).

Como elemento novedoso que aparece en este nuevo manual se puede destacar la siguiente afirmación: El desarrollo sostenible no se puede lograr sin considerar las tensiones que dividen a la comunidad.

Este manual, siguiendo las recomendaciones del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC, por sus siglas en inglés), hace un esfuerzo por incorporar de manera transversal la habilidad "sensible al conflicto" a través de los programas de desarrollo, en especial en los estados frágiles. Este manual busca ser una respuesta a esta sugerencia.

El manual se divide en tres partes:

1. Herramientas de perfil – para comprender las prácticas subyacentes y el contexto en que se va a trabajar.
2. Herramientas de impacto – para evaluar los posibles impactos con el fin de facilitar la comprensión de las causas y efectos que pueden conllevar impactos negativos o no intencionados e identificar oportunidades no previstas.
3. Herramientas de decisión – para consolidar los impactos no intencionados de un proyecto e identificar cómo un proyecto puede trabajar con los perjuicios o buscar nuevas oportunidades para beneficiar a la población.

Asimismo, el manual proporciona una serie de matrices a modo de herramientas tipo, para llevar a cabo los análisis señalados anteriormente que facilita el trabajo.

Una diferencia de este manual con la evaluación PCIA de Bush es que identifica tres espacios de posible impacto del proyecto (político; económico, social y cultural; y de seguridad). Para cada uno de ellos facilita una herramienta de análisis del impacto adaptada del manual de CARE USA, *Benefits-harms handbook* (2001). Lo interesante de las matrices que propone este manual es que cubren un amplio espectro de posibilidades por lo que resulta prácticamente imposible que se escape algún aspecto concreto.

Por último la matriz / herramienta para facilitar la toma de decisiones ayuda a estructurar la información de manera que facilita la decisión última de llevar a cabo o no el proyecto.

6. Hoffman, M. (2005). *Peace and Conflict Impact Assessment methodology [Metodología para la evaluación del impacto en la paz y el conflicto]*.

Introducción

Desde la década de los 90 las agencias de desarrollo y humanitarias han aceptado la necesidad de pensar y trabajar más allá de mandatos técnicos cerrados, adoptando, como mínimo, la perspectiva del "Do No Harm" (Anderson 1999). Asimismo una serie de países donantes han comenzado a tratar de aplicar de manera transversal la noción de construcción de paz dentro de los mandatos humanitarios y de desarrollo más tradicionales. Esta 'mezcla' entre iniciativas de desarrollo, humanitarias, de resolución de conflictos y mediación han provocado en demasiadas ocasiones un recrudecimiento del conflicto más que oportunidades de paz.

Dado el incremento de la financiación de este tipo de programas de construcción de paz, es normal que haya un interés creciente por evaluar su impacto. Algo que se ha traducido en iniciativas concretas como la llevada a cabo por DANIDA (*Danish International Development Agency*) y SIDA (*Swedish Development Agency*) y, en ocasiones, organizacio-

nes multilaterales. Mientras el número de estas evaluaciones se ha incrementado, no se ha producido de manera proporcional una mejora de la metodología utilizada por las mismas, produciéndose lo que el autor llama, en referencia a un comentario realizado en 1999 por la OCDE (*Organisation for Cooperation and Development*), una anarquía metodológica.

Así, señala el hecho de que la asistencia humanitaria haya estado tradicionalmente sometida a evaluaciones menos rigurosas y profundas que los proyectos de desarrollo. A esto, según el autor Mark Hoffman, se podría añadir que las evaluaciones de los proyectos de resolución de conflictos y prácticas de construcción de paz están incluso por detrás de éstas.

Desde finales de la década de los 90 hay un intento de subsanar esta falta de herramientas para analizar los programas desde una perspectiva de construcción de paz. Entre las más destacadas:

- Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP); en el Overseas Development Institute (ODI), Gran Bretaña.
- El Instituto Cligendael, Holanda.
- International Alert, Gran Bretaña.
- Department for International Development (DFID) e INTRAC, Gran Bretaña.
- El proyecto Collaborative Development Action (CDA) de Mary Anderson y el proyecto Reflecting on Peace Practice, que es una continuación del proyecto Local Capacities Peace Project, EEUU.
- International Development Research Centre (IDRC), Canadá.⁴
- European Platform for Conflict Prevention and Transformation, Holanda.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) / Development Assistance Comité (DAC).

En este documento el autor repasa tres aproximaciones a la evaluación PCIA:

1. Los que utilizan los criterios clásicos de una evaluación de donantes – en este caso el autor concluye que la evaluación se basa en el ciclo del proyecto y su objetivo es analizar los resultados y el impacto del proyecto durante y después de la implementación para: o bien modificar el proyecto en caso de que sea necesario; o bien, realizar recomendaciones para proyectos similares que se vayan a realizar en el futuro. Sin embargo, el autor señala que a menudo y debido a las prácticas institucionales se impide la transferencia de lecciones aprendidas y raras veces las conclusiones de una evaluación de un proyecto sirven para alimentar el diseño de proyectos similares o relacionados.
2. Los que desarrollan metodologías para evaluar el impacto en la paz y el conflicto de programas de desarrollo y humanitarios realizados por organizaciones de mandato múltiple – en este caso el autor analiza la propuesta realizada por Bush y por INTRAC. De la propuesta de PCIA de Bush destaca el hecho de que haga hincapié en la localización del proyecto; la necesidad de comprender bajo qué condiciones pueden ocurrir los impactos de construcción de paz, a lo que le confiere la misma importancia que a los indicadores mismos; la no distinción entre proyectos sino que todos los proyectos, desde los más propios de desarrollo hasta los más políticos tienen un impacto

potencial en la paz; y, por último, la necesidad de buscar impactos macro de construcción de paz en todas las fases del proyecto: formulación, implementación y evaluación posterior a la ejecución del mismo. La crítica que realiza a la propuesta de Bush es el hecho de que no plantea un vínculo claro entre los diferentes marcos de trabajo de la evaluación PCIA que plantea. Asimismo, no existe conexión entre los factores a evaluar que propone antes del inicio del proyecto y las áreas que identifica al final. Mientras señala las cinco áreas identificadas por Bush como un aporte muy positivo en la dirección adecuada, critica el hecho de que no ofrezca alguna fórmula para evaluar la interacción dinámica entre los sectores. En cuanto a la propuesta de INTRAC; la considera una herramienta de gestión y planificación muy útil, que puede ser utilizada por políticos e implementadores para mitigar el conflicto y fomentar la paz de una manera más sistemática. Se destaca aquí el comentario que el autor rescata de Jonathan Goodhand que señala que lo complicado es encontrar el equilibrio adecuado entre herramientas que son muy genéricas y las que son muy específicas, algo que complica la posibilidad de realizar comparaciones. El autor añade finalmente que la aportación de INTRAC ha sido útil a la hora de sugerir una serie de preguntas tipo que valen la pena formularse, o algunos aspectos a los que es necesario prestar atención, pero que en esto esta nueva propuesta es incluso menos específica que la de Bush.

3. Las que se centran específicamente en intervenciones realizadas por ONG con un enfoque específico de resolución de conflictos y construcción de paz – dentro de este aspecto analiza la iniciativa de ARIA (*Action Research Initiative*), cuyo interés radica en que se centra en proyectos de resolución de conflictos e iniciativas de construcción de paz a pequeña escala. La diferencia entre esta iniciativa y la PCIA es que esta última se centra en los impactos de los proyectos de desarrollo en la paz y el conflicto desde la perspectiva del donante, mientras que ARIA enfoca la perspectiva del practicante. Otra innovación de esta iniciativa es su uso explícito de metodología de evaluación de acciones. El objetivo de ARIA es desarrollar métodos adecuados al contexto para la evaluación de actividades de resolución de conflictos. El proceso ARIA consta de tres fases: establecer una línea de base, negociar intervenciones y articular el criterio para la evolución. Estas fases no son secuenciales sino que pueden solaparse a lo largo de la vida del proyecto. La dificultad con esta metodología es, como con la evaluación PCIA, encontrar los criterios adecuados de evaluación.

Para finalizar, el autor critica el hecho de que aún no se hayan desarrollado indicadores para utilizar la evaluación PCIA. Sugiere la posibilidad de que se lleve a cabo un proceso parecido al que se realizó con el proyecto Esfera⁵ para poder desarrollar indicadores que midan la evaluación PCIA.

⁴ De este centro procede el estudio de Kenneth Bush, el primero que utilizó la denominación PCIA.

⁵ Para más información acerca del Proyecto Esfera véase: <http://www.sphereproject.org/index.php?lang=Spanish>.

7. Paffenholz, T. (2005a). *Third generation of PCIA: Introducing the Aid for Peace Approach* [Tercera generación PCIA: Introduciendo el Enfoque de Ayuda para la Paz].

Introducción

En palabras de la autora, Thania Paffenholz, este documento recoge el debate suscitado por la evaluación PCIA y avanza un poco más allá. Este artículo que se recoge aquí es un resumen de un próximo estudio que profundiza aún más en el

concepto de "Enfoque de ayuda para la paz", publicado en el 2007.

El documento realiza un análisis de las fases que ha atravesado desde su creación el concepto de PCIA.

Fases del PCIA según Paffenholz

1ª fase (1996-1998/99)	Los métodos se desarrollaron principalmente en el nivel de proyecto. De esta época son: <ul style="list-style-type: none"> - "Do no harm" de M. Anderson (1999) - PCIA de K. Bush (1998) Al mismo tiempo se desarrollan aproximaciones desde un nivel más macro, que evalúan el efecto de las intervenciones políticas en las dinámicas de paz y conflicto como: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Conflict impact assessment</i> de L. Reyhler (1999) Los debates iniciados entre los donantes en 1995 dieron lugar a documentos oficiales en los que se menciona la necesidad de evaluar el impacto como: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Helping Prevent Violent Conflict</i>. Directrices del Comité de Asistencia al Desarrollo (2001)
2ª fase (1999-2003/04)	Desarrollo e introducción de una variedad de herramientas analíticas sensibles al conflicto, inspiradas sobre todo por la investigación de paz. Entre las características de esta fase se destacan: <ul style="list-style-type: none"> - Confusión terminológica, dado que muchas de las herramientas de análisis de conflicto se introdujeron en el ámbito del desarrollo bajo la etiqueta de PCIA. Pese a ello, algunas de estas herramientas proporcionaron un enlace sistemático entre el análisis de conflicto y el proyecto o programa. - Muchos donantes y organizaciones desarrollaron sus propias metodologías o adaptaron las existentes dando lugar al <i>Resource Pack</i>, elaborado por un consorcio de organizaciones (2004).
3ª fase (2003/04)	Se mueve actualmente en tres direcciones: <p>Muchas organizaciones sustituyen el término PCIA por desarrollo sensible al conflicto o términos similares, dado que la idea original del PCIA deja de ser el enfoque exclusivo. A modo de ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Africa Peace Forum <i>et ál.</i> (2004) - Nyheim <i>et ál.</i> (2001) <p>Algunas de las propuestas de la primera fase se redefinen de manera más comprensiva paso a paso:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bush (2003) - Bush (2005) - Paffenholz y Reyhler (2007) <p>Los donantes y organizaciones empiezan a reflexionar acerca de la efectividad y el impacto de las intervenciones de construcción de paz, lo que provoca un nuevo debate acerca de la evaluación de las intervenciones de construcción de paz. Como son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Utstein Study</i> (2003) - CDA ("<i>Reflecting on Peace Practice</i>" – RPP Project), (2002) - Church y Shouldice (2003) - Paffenholz y Reyhler (2007)

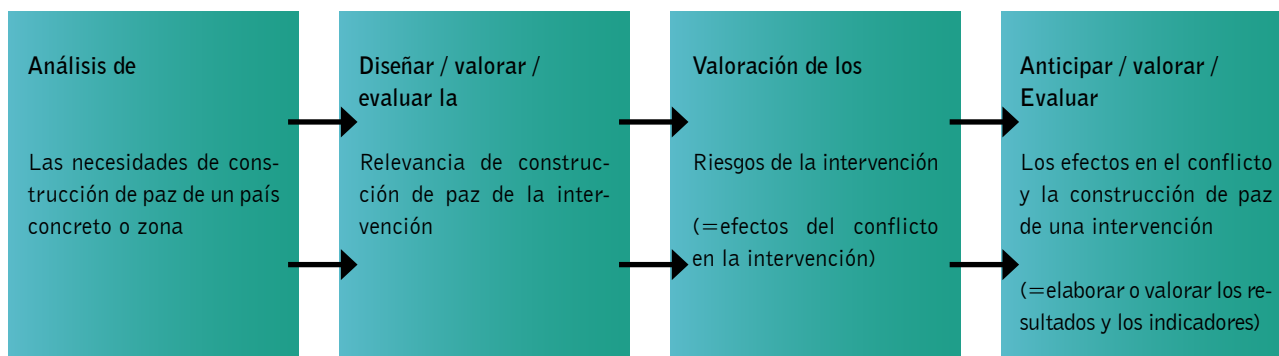
Según la autora, dado que la evaluación PCIA ha evolucionado por diferentes caminos, actualmente es difícil definir este concepto. Para ello sería necesario analizar cada una de las versiones o, como mínimo, diferenciarlas.

El objetivo de la propuesta que presenta en *Aid for peace approach* es:

1. Planificar nuevas intervenciones o evaluar las ya existentes de manera que:
 - Reduzcan los riesgos provocados por el conflicto violento.
 - Reduzcan la posibilidad de que se produzcan efectos negativos no intencionados en las dinámicas del conflicto.
 - Incrementen las contribuciones de la intervención a la construcción de paz.
2. Desarrollar un sistema de monitoreo del conflicto y la paz, o integrar la perspectiva de construcción de paz en los procedimientos estándares de planificación, supervisión y evaluación.
3. Evaluar el éxito o el fracaso de los procesos de paz a nivel macro.

Para la autora esta iniciativa es un paso adelante, dado que logra una conexión explícita entre las condiciones de un contexto específico de conflicto (necesidades de construcción de paz), el objetivo de la construcción de paz de una intervención (relevancia) y los efectos de las actividades de la intervención en la paz y el conflicto.

Modelo básico del "Aid for Peace Approach"



Este modelo básico se adapta dependiendo de si el programa o proyecto analizado es de acción humanitaria o construcción de paz.

Este modelo consta de siete pasos para su aplicación:

1. Preparación.
2. Análisis de la paz y el conflicto.
3. Deficiencias de la construcción de paz y análisis de necesidades.
4. Relevancia de la construcción de paz y valoración – este paso es importante dado que hasta ahora se valora la efectividad o los impactos del programa y no si vale o no la pena llevar a cabo la intervención. Además, es necesario mapear las intervenciones del resto de los actores en el mismo sector, dado que es imposible valorar la relevancia de una actividad en la construcción de paz si no sabemos qué están haciendo el resto de los actores que intervienen.
5. Valoración de riesgos.
6. Valoración de los efectos de la intervención en la paz y el conflicto.
7. Resultados y recomendaciones.

8. Paffenholz, T. (2005b). *More field notes: Critical issues when implementing PCIA*
 [Más apuntes del terreno: Cuestiones críticas a la hora de aplicar la evaluación PCIA].

Introducción

En este documento la autora llega a una serie de conclusiones motivadas por los talleres sobre PCIA llevados a cabo por la Fundación *Berghof*. Entre las que han parecido interesantes destacar son:

- En relación a la necesidad de implicar a las poblaciones afectadas en la realización de la evaluación PCIA: la autora señala que no se debe pintar una imagen en blanco y negro sobre los "malos" que son los trabajadores que vienen del norte y los "buenos" que son los que están en el sur. También es necesario ser críticos con los que proceden del sur. Un matiz que no cuestiona la necesidad de que participen las poblaciones procedentes del área de conflicto, sino que destaca la necesidad de no pensar que éstas son siempre maravillosas y buenas y los que proceden del norte son malos. Además, es necesario observar con quien, de entre los que se autocalifican como representantes de las poblaciones afectadas, se establece la comunicación y

si éstos representan realmente a estas poblaciones o si no son más que ONG acomodadas que nunca han salido de la capital.

- A lo largo del texto se proporcionan una serie de consejos para llevar a cabo seminarios sobre PCIA, como por ejemplo: las herramientas que utiliza la evaluación PCIA no tienen porque abarcar toda la realidad, por lo que es necesario complementarlas con otros métodos de investigación, como viajes al terreno. Y, además, utilizar casos prácticos en los que los asistentes al seminario hayan trabajado para facilitar la comprensión y el aprendizaje.
- La evaluación PCIA es política, por lo tanto cualquier proceso de PCIA tiene que tener en cuenta la situación macro del país en el que se está trabajando.
- Teniendo en cuenta esta perspectiva macro de un proceso de paz, es complicado evaluar el impacto de una intervención de construcción de paz en una situación concreta. Por ello es necesario e importante identificar objetivos modestos y realistas.

Escola de Cultura de Pau (UAB).

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura sobre Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>

êçp escola de
cultura de pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
escolapau.uab.cat

Quaderns de Construcció de Pau

An Approach to the Kosovo Post-War Rehabilitation Process from a Gender Perspective

Ana Villellas Ariño
Gema Redondo de la Morena

January 2008

Peacebuilding Papers (*Quaderns de Construcció de Pau*) is a publication of the School for a Culture of Peace (*Escola de Cultura de Pau*). Its objective is to disseminate the research conducted in this institution on peacebuilding and to bring it closer to the interested public. These research papers will follow three basic lines of work. First, they will offer academic analyses of a variety of topical issues. A second series of documents will make proposals to facilitate intervention by actors involved in the various aspects of peacebuilding. Finally, monographs will analyse current armed conflicts, situations of tension, peace processes or post-war rehabilitation processes, based on field work by researchers from the School for a Culture of Peace.

INDEX

1. Introduction.....	5
2. Historical background.....	7
3. The post-war rehabilitation process – International intervention.....	9
4. Engendering Kosovo’s rehabilitation process.....	11
5. Actors promoting gender-equality in post-war Kosovo. 14	14
5.1. International and local actors: potential and challenges of a complex relation.....	16
5.2. Peace building and gender-aware actors in post-war Kosovo.....	18
5.3. Strengths and weaknesses of gender-aware actors in post-war Kosovo.....	20
6. The challenge of implementing gender equality in post-war Kosovo.....	22
7. Conclusions.....	26
8. Bibliography.....	28
9. Annexes.....	30

SUMMARY:

This paper analyses the post-war rehabilitation process in Kosovo from a gender perspective. After a brief historical background to locate events, the paper introduces the work carried out by the international community in Kosovo and the way this was organised highlighting achievements and constraints that can put the sustainability of the process at risk. The paper also analyses the post-war rehabilitation process from a gender perspective, reflecting on the work undertaken by international and local organizations for the promotion of a more egalitarian and less discriminatory society.

1. Introduction

The following report looks at the post-war rehabilitation process in Kosovo¹ paying particular attention to its gender dimension. More specifically the report reflects on the international intervention and analyses the role of women in promoting gender equality in post war Kosovo and their objective of engendering the status negotiations.

Kosovo has been under international administration for eight years, the last two of them being devoted to negotiations between the Kosovar provisional authorities and the Belgrade Government. In November 2007 the last round of negotiations took place in Vienna and both sides made it clear that they would accept no less than their basic negotiating positions. In the case of Kosovo, they claimed independence from Serbia, while in the case of Serbia, the Belgrade delegation offered autonomy to the Kosovar province with extensive devolved powers. This stalemate left the Security Council with the task of making the final decision about the future of Kosovo. Furthermore, the same month the Kosovars elected Hashim Thaçi, a former political leader of the Kosovo Liberation Army (UCK), and former "Prime Minister" of the "provisional government"², as the new Prime Minister in the most recent elections held in Kosovo³.

Kosovo is therefore on the brink of an important change in its political status. This situation makes it an interesting case study of whether if the international community has managed "to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo" as UN resolution 1244 (1999) envisaged it would do in Kosovo.

In order to evaluate the different aspects of the transformations achieved through the post war rehabilitation process and to assess their sustainability for the future, this research project has concentrated on the gender dynamics within the society and the Government structures and actions taken to try to improve women's lives.

The study of the gender dimension in the cycle of Kosovo's conflict (armed conflict, rehabilitation process and status negotiations) is closely linked to an inclusive understanding of peace-building. The traditional exclusion of women from war and post-war decision making areas in Kosovo and the neglecting of the heterogeneity of needs in both war and post-war contexts cannot hide a complex reality in which the different groups of women and men have played a great variety of roles. Among those, peace-building and pro-gender equality roles adopted by various groups of women have been of special importance for their efforts in building an inclusive society. In turn, the joint venture of the international community and local actors in promoting an inclusive peace in post-war Kosovo needed to be engendered in order to be truly inclusive, as the axes of conflict to be resolved in post-war Kosovo go beyond those that led to the armed conflict and include others such as gender-hierarchies. Furthermore, the status of Kosovo as an interim international protectorate created an opportunity to implement the international pro-gender equality commitments, as compiled in UN resolution 1325 on Women and Peace and Security, whose practical results need to be evaluated. All these elements are addressed in this report with the aim of visualising the gender dimension of Kosovo's post war rehabilitation process.

This paper is based on field work carried out in Kosovo along with a review of literature. The field work consisted of interviews carried out in Kosovo by the

¹ In this report the Serbian version of the name 'Kosovo' is used instead of 'Kosova', the Albanian version of the name, because it is the more common form used in standard English.

² The Government of Kosovo was established in 1991-2 following the Declaration of Kaçanik (town in the South of Kosovo, close to border with FYROM), when the Republic of Kosovo was proclaimed by the newly elected Assembly. In 1999, after the Rambouillet talks, Hashim Thaçi with the support of the United States occupied the posts of Ibrahim Rugova (President) and Bujar Bukoshi (Prime Minister) in the "parallel" structures existing since 1991-92. The "provisional" label was added to Thaçi's Government in order not to clash with the interim administration established by the international community.

³ On 17 November 2007, three different elections were held in Kosovo: elections for the Kosovo Assembly (legislative part of the Provisional Institutions); for municipal assemblies, and for mayors.

School for a Culture of Peace researchers Ana Villellas and Gema Redondo with parties from civil society as well as the international community and academia during October 2007. Such interviews were intended to include the widest spectrum of Kosovar civil and political society as well as the international community⁴. Despite the extensive input both from people currently involved in Kosovo and from other research papers and studies of the region the responsibility for any omissions or errors in this document lies solely with the authors⁵.

Barcelona, January 2008

⁴ The names of the persons interviewed are not included on the express desire of most of them.

⁵ We would like to thank everyone who has contributed to this report, especially Debora García Orrico for her valuable comments of the historical details of the Kosovo process and her insights into the international process.

2. Historical background

Throughout history Kosovo, a territory with a population of mainly Albanian ethnic origin⁶ has been subjected to outside interference where people have been pawns in unending strategic manoeuvres.

In order to try to understand the current situation it is worth recalling briefly the origins of this conflict, starting with when Josip Broz "Tito" was restructuring the institutions of the Federation to prepare for his succession. Instead of appointing a successor he organised that his position be replaced by an eight-member presidency, comprising one representative from each of the six Republics, and one from each of Serbia's autonomous provinces, Vojvodina and Kosovo. The presidency of this body would rotate annually between its eight members. (Silver and Little, 1995). The aim of the Yugoslav Constitution adopted in 1974 was to counterbalance Serbia's position of power due to its having the biggest population.⁷ By virtue of the 1974 Federal Constitution, Kosovo and Vojvodina acquired a political status practically identical to that of the Republics, save the right to secede and their designation as Serbian Provinces. Although this calmed the smaller regions' fears of a dominant Serbia, Serb leaders complained about this reduction of the republic's powers. In 1981 after Tito's death there was an upsurge in the ethnic Albanian support for independence within Kosovo claiming independence from Serbia and the right to become the seventh republic of Yugoslavia (rather than being just a province). The Yugoslav army and the federal police intervened to break up any protests. Meanwhile, in view of the dissatisfaction of Kosovo Serbs with the increasingly unfavourable position within the province Milosevic saw the opportunity to use this dissatisfaction to further his career towards the Presidency of Serbia.⁸ What came next was an orchestrated manipulation of Serbian patriotism by Milosevic who encouraged Serb nationalist feelings towards Kosovo (calling it the "cradle of Serbian civilization") so as to initiate his assault to power and as a result causing the Yugoslav wars.⁹ Kosovo was the last of these wars that put an end to the Yugoslav Federation during the 1990 and left behind millions of displaced people and refugees who sought refuge either in the republics where they were a majority, in their own country, in other European countries or further afield.

Earlier, in 1989, one year after the derogation of the 1974 Constitution, and with it the loss of Kosovo's status as an autonomous province, the Kosovo Albanians withdrew from the Kosovo Government in protest and under pressure from the Yugoslav army. In 1991 they boycotted the population census, organised a semi-clandestine referendum and with the Declaration of Kaçanik, the Republic of Kosova was proclaimed, and Ibrahim Rugova, at that time leader of the Democratic League of Kosovo (LDK), was elected as its president in the 1992 elections.¹⁰ This government built a parallel administration to provide health, education and other public services to the ethnic Albanian population in Kosovo that was mainly supported by the revenues coming from the Kosovar diaspora. Indeed, the parallel system was a way of survival for the population of Kosovo. For the following eight years the Kosovar Albanians decided to claim their independence via a non-violent resistance movement, headed by Rugova hoping that they would achieve recognition from the international community.

From 1989 until the intervention of the international community in 1991, there was an increase in police abuses, harassment and human rights violations suffered by the Albanians in Kosovo. The Kosovo Albanians were subjected to discriminatory practices that spread not only fear but also corruption, as a mechanism to survive.

The Kosovo Liberation Army (UCK) began its activities in 1997 claiming responsibility for various attacks against Serbian authorities, whom they called the "occupiers".¹¹ There was a confrontation between the supporters of the armed struggle consisting of attacks against the Serb security apparatus to achieve the recognition of Kosovo as an independent state and the non-violent resistance movement aiming at getting international recognition through diplomatic means. Meanwhile there was a growing tiredness amongst the population, due to the scarce successes of the pacifist movement and the continuation of the daily discrimination and abuse.

In October 1998 the ceasefire agreed between Richard Hoolbrooke and Slobodan Milosevic allowed the deployment of 2,000 international observers under the auspices of the OSCE in what was known as the Kosovo Verification Mission. This mission was

⁶ According to the latest data 92 per cent of the population is of Albanian origin, 5 per cent is of Serbian origin with the remaining 5 per cent of Bosnian, Roma, Ashkali and Egyptian origin. (Statistical Office of Kosovo, 2006).

⁷ Serbia was a republic of ten million people, more than twice the population of Croatia.

⁸ Speech by Slobodan Milosevic, delivered at Kosovo Polje on 15/28 June, 1989. At: <http://www.ocf.berkeley.edu/~bip/docs/kosovo_polje/kosovo_polje.html>.

⁹ As the main focus of this work is the rehabilitation process from a gender perspective this report will not go into depth about the fall of Yugoslavia and the reasons behind it.

¹⁰ The independent Republic of Kosovo was recognised only by Albania.

¹¹ The UCK was an ethnic Albanian guerrilla organization that emerged in 1997 to fight against the Serb forces.

created under the auspices of UN Security Council resolution 1203 which mandated the OSCE and NATO to conduct verification in and over Kosovo respectively, and called for the full cooperation of the FRY. Their role was to monitor and verify the compliance of all parties with resolution 1199, which called for an immediate cease fire in Kosovo and withdrawal of security forces of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) from the province. In the meantime International mediation by the Contact Group managed to bring the parties to the table in Rambouillet, France, for two rounds of talks. Once Thaçi became the de facto leader of the Kosovo Albanian Delegation to Rambouillet, he agreed to sign what was known as the Rambouillet Accords, the terms of which were not to be accepted by Serbian authorities. The Serb refusal to sign Rambouillet prompted NATO air strikes against Kosovo and Belgrade, which began in March 1999 and lasted for almost eleven weeks. The NATO air intervention ended when Milosevic agreed to sign at Kumanovo a cease-fire and a Military-Technical Agreement between NATO and the Federal Republic of Yugoslavia, which led to the withdrawal of the Serb forces from Kosovo and the adoption by the United Nations Security Council of resolution 1244, of 10 June, authorising the establishment of an international security presence and an international civilian presence in Kosovo. During the interim period that followed the withdrawal of the Serb forces and the deployment of the international forces under the command of NATO, under the acronym of KFOR (Kosovo Forces), the number of attacks against Kosovo Serbs by Kosovo Albanians increased dramatically. The increasing number of security incidents and violence against Kosovo Serbs perpetrated not only by Kosovo Albanian individuals but also by the “authorities” from the parallel institutions, therefore giving popular legitimacy to the attacks, provoked an exodus of part of the Serb population from Kosovo leaving some of the cities emptied of Kosovo Serbs. This was the case in Peja/Pec and Prizren, amongst many other, and in cities left divided along ethnic lines as was the case in Mitrovica (North), Kamenica (East) or Orahovac (South), just to give a couple of examples. These can be explained by their proximity to Serbia proper or by the geographical position of the Serbian areas within the cities. This division along ethnic lines is

still in force in the case of Mitrovica, where there is a majority Serb population and in the case of Orahovac, there is what is called a Serb enclave in the upper part of the city. The trend of harassment of Kosovo Serbs continued well into 2001 (CD, 2006), and even later as the riots of March 2004 showed.

According to international workers present at that time in the area, the slowness in the deployment of security police forces to take on civil security responsibilities left a lawless and insecure environment where looting, killings and forced expropriation of apartments took place. Furthermore, all remaining Kosovo Serbs were susceptible to being arrested and accused of war crimes.¹² KFOR took over responsibility for providing a safe and secure environment once its deployment was completed, but nevertheless the huge damage caused during the first months of the post-war rehabilitation process could have been avoided if the absence of a legitimate police force either international or local had been tackled earlier.

As for the humanitarian consequences of the conflict, according to UN reports, out of an estimated population of 1.7 million people, almost half (800,000) sought refuge in neighbouring countries (Albania, Macedonia and Montenegro) and up to 500,000 people are considered to be internally displaced. One unique characteristic of the Kosovo humanitarian crises is that most of the refugees abroad, according to UN figures almost 650,000 mainly Kosovo Albanians, returned to Kosovo either spontaneously or with the assistance of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) immediately following the end of the confrontations. With regards to infrastructure and public administration, there were problems with power generation, the provision of water and the main public service structures (schools, telephones, public transport, the judiciary, the health system) none of which were fully functional. Furthermore, there was a shortage of skilled labour in these areas. Due to the exclusion that Kosovo Albanians suffered during Milosevic period there were no professionals trained to perform these duties. Most of the Kosovo Serbs that had previously been performing these duties had left their posts, either voluntarily or forced by harassment.

¹² The Kosovo Serbs arrested were only released –in some cases– after a trial, the appeal and a retrial (this one by international judges). There are cases of Kosovo Serbs who spent more than two years imprisoned before being declared innocent and released by the authorities.

3. The post-war rehabilitation process – International intervention

Security Council resolution 1244 issued on 10th of June 1999 authorised “the Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations, to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo”.

The United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) was deployed to fulfil the above mentioned tasks that had never before been undertaken by an international organization. Later on there was the case of Timor-Leste, which used the case of Kosovo as a blueprint.¹³

The international community came to Kosovo with some lessons learnt from the mission deployed in Bosnia and Herzegovina as demonstrated in the single command structure that has been applied in Kosovo. In Kosovo all different areas of work were distributed amongst leading agencies, which at the same time respond to UNMIK (the UN Mission leader organization). The Special Representative of the Secretary General (SRSG) retains the judicial, executive and legislative powers and its aim is to facilitate the political process taking into account the Rambouillet Accords. The structure developed comprises four pillars.

The structure of the mission was organised in four pillars. The organizations taking a leading role were the United Nations, the European Union (EU), and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), with the United Nations as the overall leading organization.

This four-pillar structure remains in place to date, although local administrative structures have formally assumed most of the responsibilities, with the exception of certain functions of Pillar I, Police and Justice, which are amongst the reserved powers as defined by the constitutional framework of 2001.

Throughout the eight years of international intervention in Kosovo there have been seven Special Representatives of the Secretary General (SRSG) that have led the political transformation of the region.¹⁴ During these years of international administration in Kosovo there was not a single one in which killings, threats, harassment and acts of violence and intimidation were not committed against minorities,

UNMIK Pillars Structure

Pillar 1 –Humanitarian Assistance– UNHCR was the leading agency. This pillar covered shelter, food, clean water, health and protections issues and employment as well as de-mining action. This Pillar ended its mission at the end of June 2000 and was replaced in May 2001 by a new Pillar covering police and justice that fell under a Deputy Special Representative of the Secretary-General.

Pillar 2 –Civil Administration–The UN is the leading agency of this Pillar. The civil administration pillar is responsible for establishing a multi-ethnic governmental structure to take charge of public services such as education, health and infrastructure, amongst others.

Pillar 3 –Institution Building– Led by OSCE. This pillar was tasked with democratization and institution building, strengthening government structures and civil society and the development of a democratic, professional and independent media, monitoring the rule of law institutions, elections and the promotion and the institutional monitoring of the protection of human rights.

Pillar 4 –Economic Reconstruction– Led by the EU. This pillar entails physical reconstruction of basic infrastructure, economic recovery, financial development, liaison with donors to develop a comprehensive program for economic and social stabilization and development and the privatisation of State owned and socially owned enterprises.

especially against Kosovo Serbs. The only exception was a relatively calm period experienced during a few months in 2002. But this calm, as the UNMIK highlighted, was more attributable to the fact that many members from the minority communities had already left or were living in enclaves. At the same time it was in 2002 when the attacks against international actors increased. This trend of unceasing violence demonstrates that the underlying structural hostility, due to the years of oppression under the Milosevic’s regime suffered by the Kosovo Albanians (one of the causes of the confrontation between Kosovo Serbs and Kosovo Albanians) has not been de-constructed. The only variation in this structural violence schema has been that of the roles, as the power relations have changed.

The aim of the international intervention during the post-war rehabilitation phase was to stop the violence and to (re)habilitate the government structures to make them capable of dealing in a peaceful manner with the problems that gave rise to the armed con-

¹³ (Conflict, Security and Development Group, 2003).

¹⁴ For more information on main events and political issues under each SRSG see annex 1.

frontation in the first place. The reports submitted to the Security Council detailing the evolution of the mission tasks and objectives showed every year how the local structures of governance put in place evolved until they, according with international standards, were able to begin to assume more management and decision making responsibilities. In the meantime while the process is carried out at a management and governmental level factors such as structural violence are not being tackled in an adequate way. Indeed the international community put an emphasis on developing programmes to achieve what they understood was needed: a multi-ethnic society. But looking at the current situation in terms of the existence of a real multi-ethnic society, perhaps the means used to achieve it have not been the best ones.

Perhaps the problem could be that the lay-out of what could be called the “general objective” was wrong in the first place. If the first part of the tasks set out in resolution 1244 is taken “to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self governing institutions...”, the international administration has proved to be a success from a formal perspective, as can be seen through the extracts from the Secretary General’s Reports in annex 1. UNMIK contributed to the establishment of what was called Provisional Self-Government Institutions and to the organisation of several rounds of elections. The last ones took place quite recently using an open list system. It has put in place rule of law mechanisms, a quasi-functional judiciary, a police service with European training standards, advanced legislation and mechanisms for gender mainstreaming as well as media commissions. And, in general terms, all the single mechanisms needed for a functional government structure respectful of the rights of their citizens. Although these were not the only tasks mandated by resolution 1244, as it continues as follows: “to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo”. And it is in achieving this objective where not only the international community but the PISG and the inhabitants of Kosovo and the Government in Belgrade have failed if we take into account the lack of freedom of movement, the existence of parallel institutions of Government and the very existence of the *enclaves*.¹⁵

While the projects set in motion by the international community have managed to achieve the first part of the mandate, the inter-ethnic violence which was one of the results of the armed confrontation and subsequent international intervention still remains. In Kosovo there are different notions of inter-ethnic violence: direct physical and psychological violence, indirect psychological violence and intra-ethnic violence designed to prevent or punish inter-ethnic contact and cooperation. This last factor is considered by many as the most important one sustaining polarised hostile relations between groups (Collaborative Learning Projects and Care, 2006). Despite the work done by the international community with community-based projects, conflict building measures, special provisions and regulations to ensure the participation of minority groups, the relations between ethnic groups that currently live in Kosovo remain very polarised and influenced by ethnicity.

The question is whether the work done by the international community should be regarded as a failure or as a success. In this case, while the work done by the international community could be considered a success –public services, education, health and industry are functioning in Kosovo– perhaps from a political perspective, meaning the return of refugees and the internally displaced as much as the achievement of a sustainable multiethnic society, it has not been as successful politically. Perhaps it was never clearly determined what the political goal, or aim was.

As one interviewee pointed out, besides ethnicity there are other factors that should have been borne in mind by the international organizations when they were planning their intervention, amongst them: the transition from a communist regime with a very patriarchal society and hierarchical state, the effect of highly patriarchal family relations, the rural and urban divide, the importance of the clan structure and its role and the ever present culture of silence in Kosovo Albanian society.

All the above shape the structural violence factors as much as the most obvious ones, such as ethnicity. In order to have produced an adequate response the international community would have needed time and resources to carry out proper research before intervening and to identify and enlist the key actors that could have contributed to achieving social change. Unfortunately the international intervention was characterised by deadlines to fulfil irrespective of whether or not projects and measures had been put in place to achieve social transformation.

¹⁵ The villages and towns of Kosovo Serb majority are known as enclaves. The people that live in these areas are mainly Kosovo Serbs who try to make their living without leaving the enclave neither for medical nor police assistance, which leaves them enormously vulnerable not only from outside threats but also from other dangers such as domestic violence. Kosovo Serbs live there in complete isolation receiving biased information coming from Belgrade. Furthermore, there are collective centers for Serbs in Kosovo, Gracanica being the biggest one. The Serbian commissariat for return supports the Serb refugees to promote the right to return.

4. Engendering Kosovo's rehabilitation process

Two elements can be highlighted in relation to the study of post-war Kosovo from a gender perspective: the importance of the gender dimension in Kosovo's armed conflict and post-war rehabilitation process and the special opportunity created in Kosovo as a "gender laboratory" in which international gender-equality commitments could be translated into practice due to the transitional status of Kosovo as an "international protectorate" led by the international community. And both elements are closely related to peacebuilding: peace processes have to adopt a gender perspective and promote societal changes towards gender equality in order to be inclusive and sustainable peace processes; and women's roles in the promotion of peace in any conflict-context are highly significant for the construction of an inclusive peace. Therefore both elements, the gender dimension in Kosovo's war and post-war period and the opportunity created for the international community to promote gender-equality in Kosovo, will be addressed in this section.

The understanding of the gender category¹⁶ means the acceptance that armed conflicts and post-war rehabilitation processes are not gender neutral but are embedded in gendered dynamics and relations which, cross-cut by other elements (e.g. age, cultural context, social class, ethnicity) result in differentiated effects for the different groups of women and men. In that sense, women and men (and the various groups of women and men, as heterogeneous categories) can experience violence and opportunities for peace and reconstruction in different ways according to socially constructed roles and expectations and to specific needs that result from those.

In this idea lies the importance of addressing the gender dimension in the cycle of conflicts (conflict-prevention, armed conflicts, peace processes and post-war rehabilitation processes). The denial of that gender perspective, either by actively resisting it or simply by ignoring it, results on one hand in the neglect of the specific needs women and men have in those contexts and on the other hand in the perpetuation of power relations that can become more acute under violence. Engendering the analysis of armed conflicts and post-war processes implies also acknowledging the opportunities which arise in contexts of change to redress previous unequal power relations and to promote the construction of a new more inclusive society.

The adoption of a gender perspective has contributed to create a *corpus* of knowledge on gender and

armed conflict giving visibility to: a) differential impacts of war on women and men, in the sense that men often suffer from direct consequences of war related to their gendered status as combatants or potential combatants (forced enrolment, mortal victims, selective and collective slaughtering, imposed hegemonic masculinity and repression and silencing of alternative masculinities among other elements), while women suffer direct consequences related to their gendered position (e.g. sexual violence and double victimisation, forced displacement, extra burden in caring for dependent victims and, more generally, for the family), and b) differential patterns of participation in armed conflicts (e.g. women relegated from political and military decision-making areas; higher participation levels of men in combat than of women; active role both from women and men in mechanisms resisting and protesting war, such as pacifist feminist activism, pacifist movements, student's activism, indigenous groups).

The gender dimension in the Kosovo armed conflict was significant in many ways, as has happened in many other contexts. Violence affected in specific ways both men and women, the former being especially affected by deaths resulting directly from armed confrontation in their roles as combatants, and the latter, together with civilian men and children, bearing the burden of displacement, collapse of service provision channels, destruction of property and disruption of means of living and psychosocial harm, amongst others. Threats and impact on human security affected both women and men, although the various groups of women and men experienced them through their different gendered positions, implying for instance that women often played an extra role as carers of the relatives and war casualties; they faced specific and major difficulties as widows; they were stigmatised and traumatised if raped with their bodies forcedly becoming an extension of the armed conflict and of the symbols and frontiers of communities; they were specially affected by the difficulties of access to goods and services as new householders or as caregivers of their households. Besides, their specific needs linked to their reproductive health were also neglected. Moreover, the multiple forms of violence experienced by the population during the armed conflict had a specific gender dimension in the form of sexual violence against women, such as rape, which was a war strategy used both by Serbian Security Forces and paramilitaries against Kosovo Albanian women as well as by Kosovo Albanian parallel security forces (e.g. UCK, parallel police) against Kosovo Serbian

¹⁶ Gender refers to "the social attributes and opportunities associated with being male and female and the relationships between women and men and girls and boys, as well as the relations between women and those between men. These attributes, opportunities and relationships are socially constructed and are learned through socialization processes. They are context and time-specific and changeable. Gender determines what is expected, allowed and valued in a woman or a man in a given context. In most societies there are differences and inequalities between women and men in responsibilities assigned, activities undertaken, access to and control over resources, as well as decision-making opportunities. Gender is part of the broader socio-cultural context. Other important criteria for socio-cultural analysis include class, race, poverty level, ethnic group and age." (Office of the Special Adviser on Gender Issues, 2007).

females.

Kosovo Albanian women,¹⁷ along with women from other communities, were not only victims of violence but played a multiplicity of roles, which in the case of Kosovo Albanians ranged from armed combatants to civil society peace activists. In the case of Kosovo, there was an active nonviolent position within Kosovar Albanian civil society during the years previous to the war manifested in the civic resistance to Milosevic's regime through the creation of alternative public institutions and services. This nonviolent active human capital lasted in some way through the armed conflict in the form of individual mechanisms of resistance to cope with the violence as well as some explicit collective strategies. Nonetheless, the start of the phase of armed conflict showed to many the limitations of the nonviolent means amid a context of international isolation and internal oppression. Despite this, a continuation in the role played by numerous women with regards to the resistance to violence and oppression can be identified throughout the years of pre-war, war and post-war. This active nonviolent role played by women in the pre-war years and during the armed conflict took many forms, such as humanitarian activities, participation in politics and provision of social services. As some Kosovo Albanian women activists from the civil society and from the field of women in politics highlight today, the emphasis and idiosyncrasy of the initiatives led by women in the pre-war period was primordialily linked to the "national cause", that is, to the resistance to Milosevic's regime of oppression against the Kosovo Albanian population and the demand of an advance status for Kosovo. The perception of a common external threat and the need to resist it diluted internal divisions and power relations, such as gender power relations, for the sake of the survival of the national community. Therefore, the gender dimension was somehow subordinated or downplayed by the national collective project.

Despite this overarching national umbrella subordinating any other agenda or dimension, women involved in what was called "the resistance movement" pushed forward an agenda promoting the advancement of the status of women, their rights and well-being. The women's branch of the LDK, actively promoted by women within the LDK, grew to 300.000 members in Kosovo in the pre-war years at critical times, according to some of its promoters. For them, this initiative constituted "the most crucial women's contribution to the liberation of women in Kosovo" and one that simultaneously pursued the promotion of women in politics as well as in other fields by addressing concrete needs. However, this initiative had to confront the lack of experience

of women in politics and the resulting lack of sustainability. Other initiatives came from the field of civil society, with NGOs such as the Centre for the Protection of Women and Children and *Morat Qiriaz* involved in humanitarian and service-provision activities that addressed specific women's needs (Lyth, 2001). All these initiatives and experiences constituted in themselves a highly relevant process of women's empowerment which, even if accompanied by a gender-blind national context, managed to engender realities and to offer some alternative, even if subordinated, agendas. Moreover, they sowed the seeds for the strengthening and renewal of the women's movement in the post-war period.

On the other hand, the post-war rehabilitation process in Kosovo, as in other contexts, has been embedded of the gender dynamics that operate upon unequal power relations. The way gender operates in these types of processes has to do with questions such as: Who draws up the post-war agenda? Whose voices are heard and not heard in the elaboration of that agenda and why? To what extent or how do women participate in the post-war rehabilitation process? Which obstacles hinder the participation of women across fields in the decision-making levels? Which specific needs do the different groups of men, women, girls and boys, have in post-war societies? Are those differential needs taken into account in the design and the implementation of post-war policies? Who has access to resources in the post-war period? How are the various axes of post-war rehabilitation processes (security, government and participation, social and economic well-being, justice and reconciliation) conceptualised and addressed? What are the implications resulting from those conceptualisations and practices for men and women? Does the post-war rehabilitation process explicitly embrace the goal of gender equity? If so, how is this goal translated into practice, monitored and evaluated? Those are questions of power, requiring the analysis of how gender power relations are sustained or transformed in contexts of change.

Thus, from a gender perspective, post-war rehabilitation processes are complex transformational and gendered processes, in which the axis of conflict together with other conflicts emerging to the surface (e.g. gender power relations and changes in gender roles) need to be addressed in order to (re)build societal bases leading to a new society that enables peaceful, democratic and egalitarian relations. The case of Kosovo has experienced many of the trends that are common to many post-war rehabilitation processes in terms of gender, including phenomena such as changing gender roles coexisting with rises in domestic violence and increased prostitution; ac-

¹⁷ This report covers mainly the experiences of Kosovo Albanian women. Those of women from other ethnic communities (e.g. Serbian and Roma women) are addressed indirectly with regards to the post-war rehabilitation process and are not covered with regards to the war period due to the need to limit the scope of research.

tive role of women's groups pressing for a major participation of women in decision-making together with gender-blind organisational cultures within institutions and political parties; risks associated with the lack of a wide and comprehensive DDR programme as well as unaddressed psychosocial trauma; widespread day-to-day social problems such as huge unemployment, low wages and precarious health and educational system –with differential implications and impact on women and men– together with the non-resolution of the axis of the armed conflict, the status of Kosovo.

Together with the importance of the gender dimension as a horizontal issue in Kosovo's war and post-war periods, this report addresses a second factor in the study of Kosovo's case. It refers to the unique opportunity opened in Kosovo for the international community to act as a catalytic actor, together with local actors, in the promotion of gender equity, due to the transitional status of Kosovo as a territory ultimately administered by the United Nations. In view of the recurrent gap between formal commitments and practical engagement in the field of gender, Kosovo can be seen as a test or an opportunity for the implementation of the already sophisticated gender discourses and formal adherences. In the Kosovar case this becomes especially relevant taking into account its post-war condition and the advances reached at formal international level regarding the

interlinks between gender and peacebuilding. UNSC resolution 1325 on Women and Peace and Security,¹⁸ resulting from intensive work and lobbying from the international women's movements and building upon the work of previous decades, calls on the Security Council, the UN Secretary General, all member-states and other actors (e.g. civil society, military) to promote the participation of women in peace and post-war rehabilitation processes. Beyond that resolution other compromises at international level constituting the corpus of international mechanisms regarding gender and peace,¹⁹ also apply in Kosovo's case, offering additional arguments for the key idea expressed here: that in view of the formal or informal gender mandates resulting from international agreements, the UN has had a unique opportunity to implement its commitments or, in the contrary, to evidence even more explicitly the subordinated role that the gender dimension plays in the field of the so-called *realpolitik*.

Thus the double condition in Kosovo of post-war context and international protectorate resulted in a favourable scenario of opportunities and challenges for the combined promotion of: a) an inclusive peace that promotes gender equity and addresses specific differential needs resulting from the gendered experience of armed conflict, and b) the active participation and contribution of women to the post-war rehabilitation process. Subsequent sections of this report will analyse whether this opportunity has been addressed in practice.

¹⁸ S/Res/1325(2000) at <<http://www.un.org/Docs/scres/2000/sc2000.htm>>.

¹⁹ Since the approval of the first international instruments on women's rights in the 70s, the corpus of international legal instruments has kept increasing, resulting in the extension and improvement of the initial documents, especially the Convention on the Elimination of All Forms of Violence Against Women (CEDAW, 1979). CEDAW does not specifically deal with peace issues, but has constituted the reference for all documents coming after it. Some of the landmark documents are the Declaration on the Elimination of Violence Against Women (1994), Beijing Platform of Action (1995) and the Windhoek declaration: The Namibia Plan of Action on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations (2000).

5. Actors promoting gender-equality in post-war Kosovo

The promotion of gender equity and the mainstreaming of gender in the post-war rehabilitation and peace-building context in Kosovo have been and still are complex processes, driven by different groups of actors interlinked by multiple types of relationships. Studying their idiosyncrasies and their relationships allows the drawing of lessons that could be taken into account in subsequent phases of the Kosovo rehabilitation process as well as in other contexts. Thus the starting point of this section is the emphasis on the capacity of action by the actors involved and on the factors at the level of actors that influence in one way or another the way the gender dimension is understood, socialised, institutionalised and translated into pro-gender equality action. The focus on actors is combined here with the conceptualisation of post-war rehabilitation processes as opportunities for positive change and inclusive peace in which a multiplicity of actors can play a variety of roles. Consequently, the analysis of the actors promoting gender equality in Kosovo will put a special emphasis on the peacebuilding role that these actors can play.

In Kosovo, as in other contexts, the promotion of the gender perspective and of the goal of gender equity has been pushed forward by certain groups of women acting as catalytic agents. Even if this active mobilization is combined with a specific international and local socio-political context of gender-friendly political correctness, it must be highlighted that the leading advocating and action role in terms of gender has been played by gender-aware women. To facilitate the analysis of the strengths and weaknesses of the promotion of gender in Kosovo's post-war context and of its peacebuilding dimension, it is useful to attempt to characterize these groups.

Among the variety of actors working in the field of gender in Kosovo, several broad groups or individuals can be identified according to their origin (international/national), their field of work (e.g. politics, research, funding and training, advocating and aware-raising, service-provision, media, economics), their peacebuilding dimension (explicit or implicit), their history (experience going back to pre-war period, post-war history and experience), their ethnic dimension and/or *modus operandi* in terms of ethnicity (mono-ethnic/multiethnic composition, inclusive/exclusive discourses and practices) and their strategy in relation to other actors and action-lines (individual action, networks, collective action), among other elements.

This report does not aim to go into the detail of every organisation working in the field of gender, but rather to establish patterns of conduct, trends and general characteristics of those actors and to

reflect on the consequences for gender and peacebuilding deriving from them. A specific emphasis will be given to the trends related to the international/national divide, due to its importance for assessing Kosovo's rehabilitation process and the leading role of the UN in it. The peacebuilding dimension of the actors promoting gender equity and their perspective on elements of the conflict, such as the ethnic divide, are also of significant importance for its implications in terms of the inclusiveness and sustainability of the post-war rehabilitation process.

The map of actors promoting gender equity in post-war Kosovo has evolved over the years in a gradual way, progressively incorporating new actors, such as the national gender machinery and more local NGOs and networks, or changing the pattern of relations within the map.

Adapting the pyramid of actors Lederach uses for analysing potential transformative actors in conflict-situations (Lederach, 1998), it is possible to identify local pro-gender equity actors in the three levels of the pyramid, as well as in the regional and international contexts surrounding or permeating the local context. The first level, the one at the level of highest decision-making processes of various fields (politics, military, religion) has mobilised less actors promoting gender equality, in line with the historical exclusion that areas of decision-making and of "traditional" notions of power (political power, military power) have imposed on women. In spite of this, this first level comprises some key women working in the field of politics who are mobilised for the transformation of gender relations in the process of the post-war rehabilitation. Their mobilisation is especially relevant taking into account that for many of them during the war period their main mobilising goal was the nationalist agenda, an agenda subsequently broadened in post-war Kosovo so as to include other issues. These gender-aware women coexist with other women in the field of politics who have not actively positioned themselves in terms of promoting gender mainstreaming and gender equity. There are some horizontal links across political parties, but no horizontal alliances across ethnic divisions, and scarce strategic alliances for joint and effective promotion of gender equality with male counterparts. Their vertical links have been scarce, due to factors which will be addressed later, although they seem to be gradually improving and increasing, even if mainly limited to actors within the community-based level.

The second level of the social pyramid (the level of leading members from well-valued social sectors who can act as mediators in processes of transmis-

sion of ideas or even as promoters of social changes) comprises both individuals and organised groups of women from fields such as the media and economics. These actors in the second level have visibility and a vision of the potential of Kosovan women in many fields as a hard-working, pragmatic and very active population group, which they link to a vision of Kosovars as entrepreneurial, optimistic and cooperative people. Nonetheless, this second level has lost individuals through the years (e.g. intellectuals) who have become disillusioned with the prospects of transformation in Kosovo, with their Kosovan colleagues and the Kosovan political class, resulting in their exit from active public roles. They support women in non-traditional women's fields and offer an image of the possibility of change and transformation of gender relations in post-war contexts. The actors at this level pertain mainly to the majority ethnic group, and their vertical relations are directed mainly towards the community-based level rather than to the first and highest level.

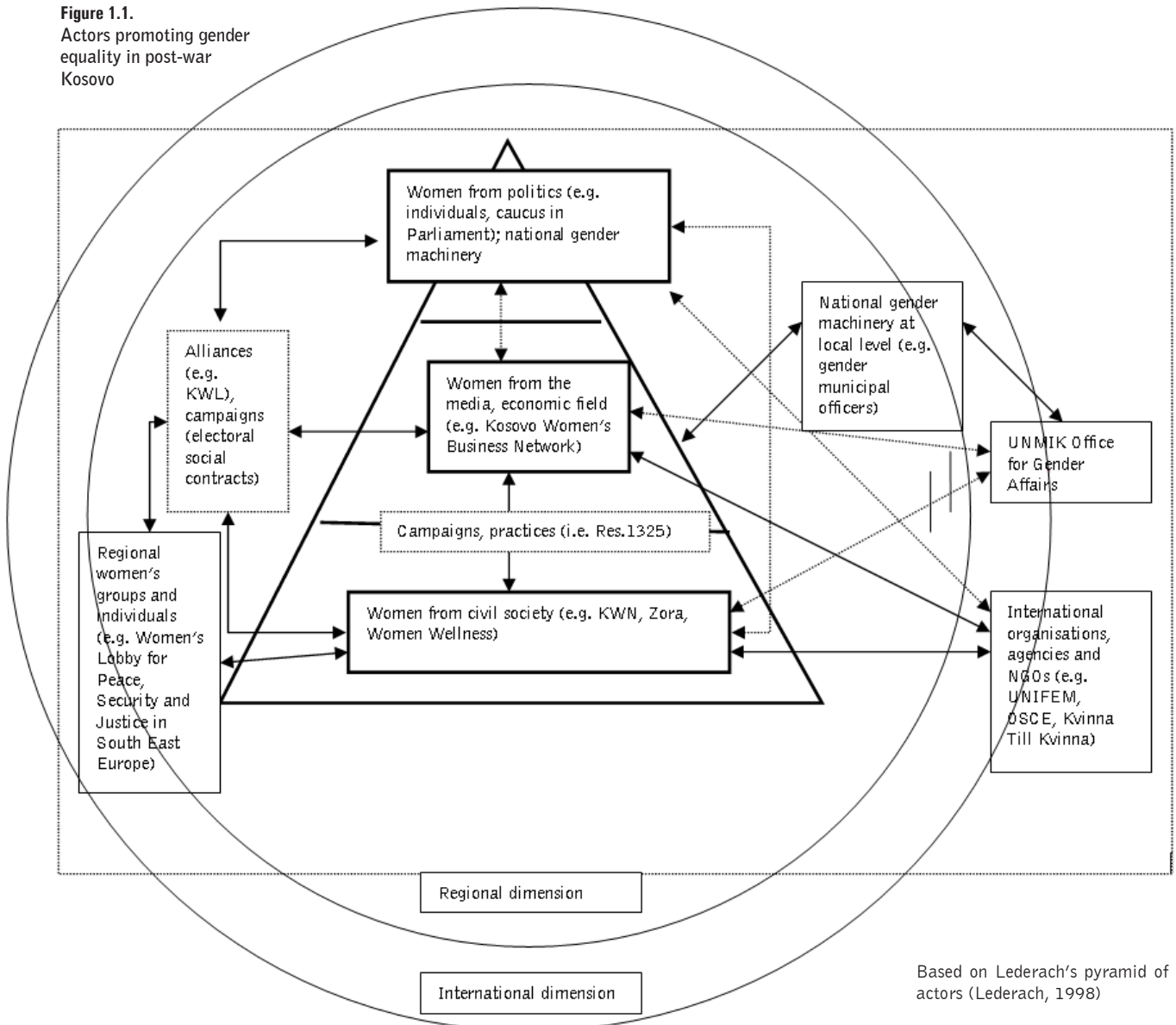
The third level, that is the community-based level, comprises multiple women's NGOs, many of them connected through networks. According to both local and international women interviewed for this report, among the multiplicity of NGOs created in the immediate post-war context –not just women's NGOs but general NGOs–, many were created as personal-profiteering projects amid the high influx of international funds, which caused social distrust, frustration and scepticism among the population towards the NGO sector. Despite this, other women's organisations were honest initiatives with long-term objectives and sustainable means. This community-based level actually comprises local organisations mainly from the main ethnic Kosovar community, the Albanian, but it has incorporated progressively organisations from minority communities, which have also developed their own networks and some alliances and joint practices across ethnicities. Moreover, some of the local organisations already existed before the war, with relatively strong communal links and legitimacy, which contributed to their respectability. It can be said that this community-based level has strong, dynamic and catalytic women's groups within the main ethnic community, which have developed inclusive discourses with regards to identity and ethnicity, but which generally lack strong male alliances and which have to face the general societal disillusion towards the NGO sector. Women's groups in minority ethnic communities are scarcer and face specific problems in terms of double pressures, internal and external (internal social control in terms of gender hierarchies within Kosovo

Serb communities and, more generally, in terms of peer group pressure against alternative views to the hegemonic Kosovo Serb views; and external pressure with regards to open and/or perceived hostility of Kosovo Albanians against Serb women, resulting in restriction of movement, isolation, limited economic perspectives, and perpetuation of the "image of the enemy", among other elements).

The adaptation of Lederach's study of the regional and international contexts that tend to surround the local pyramid of actors, allows us to identify pro-gender equity actors from both regional and global circles that have established relations with the local actors and which play a role in local gender-dynamics. First of all, the international circle, despite being external, plays a major formal local role in the sense that the Special Representative of the UN Secretary General has ultimate power in decision-making in Kosovo. UNMIK's Office for Gender Affairs (OGA), despite the possibility it had to move across the local pyramid, vertically and horizontally, as well as to move within the UNMIK mission itself, seems to have remained a static external actor in terms of gender, addressing local actors from the outside and with a top-down approach, while at the same time remaining a static actor attached to the core of power of UNMIK but unable to influence or permeate it.²⁰ Only recently has the OGA started to move differently towards the map of local actors and, despite that, its intermittent position due to the power vacuums within the office seems to have hampered those movements, according to local actors. In contrast to OGA, other actors from the international circle with a gender mandate have managed to position themselves closer to the local map of actors, establishing horizontal relations with the various levels of local actors as well as promoting local vertical and horizontal relations. That is the case of some international agencies and intergovernmental organisations, or specific staff within those organisations, such as OSCE and UNIFEM, and certain international NGOs and donors, such as the Kvinna till Kvinna Foundation. Regionally, the actors working in the field of gender in neighbouring countries and establishing links with local actors are mainly located in the community-based level actors, that is, women NGOs and social movements. Thus the relations are horizontal and built upon networks and common experiences of armed conflict and post-war rehabilitation processes viewed from a gender dimension. Regional actors also include some actors at the other two levels, that is, women from the political field as well as women from other professional fields (e.g. media, academia, and businesses).

²⁰ The OGA was placed within the Office of the Special Representative in 2005. Before that date it was located under Pillar II of UNMIK.

Figure 1.1.
 Actors promoting gender equality in post-war Kosovo



Based on Lederach's pyramid of actors (Lederach, 1998)

5.1. International and local actors: potential and challenges of a complex relation

The analysis of the role played both by national and international actors in the field of gender is of special importance taking into account firstly the already mentioned transitional status of Kosovo as an international protectorate led by the international community, and secondly the international gender commitments of the latter. From a post-war rehabilitation perspective it is important to identify patterns of behaviour, attitudes and relations between international and local participants of post-war contexts in order to identify strengths and weaknesses. Despite the fact that international and local divides are not always evident, as both groups constitute heterogeneous macro-groups, international intervention in post-war processes inevitably draws a line between the external and internal actors. In that sense, interviews held for this report and existing research done in this area allow us to

identify an international/local divide that permeates relations between actors from both sides of it, affects narratives regarding the genesis and subsequent phases of the promotion of gender in post-war Kosovo, and ultimately has an influence on results. Nonetheless, this divide has been constructed upon a local identification of "internationals" as an equivalent of "UNMIK", usually leaving outside other international actors which are locally identified as having worked in a constructive way across the divide. Subsequently, this section will focus on the relations between local actors and the UNMIK Office for Gender Affairs.

In general terms both local and international actors seem to agree to a certain degree that the process of institutionalisation of the goal of gender equity in post-war Kosovo results from: a) a combination

of a strong and active local women's movement advocating and working for the promotion of women's rights and for the advancement of women's status; and b) specific international partners promoting gender equity in post-war Kosovo through funding, training and advocate work, as well as from an international context and community committed in formal terms to address gender within a framework of so-called international standards which include non-discrimination and gender equality. Nonetheless, despite that common acknowledgement of a combination of internal and external action and context, there are also significant differences in terms of perceptions over the degree of engagement and responsibility of international and local actors in that combined process.

Local women's groups and activists interviewed for this report tend to put the emphasis on the local synergies, especially when referring to the immediate post-war period, depicting the genesis of the promotion and institutionalisation of the gender perspective mainly as a locally-driven process built upon a history of Kosovar women activism and resistance to violence and repression. Local women's groups and individuals also point to the way in which they have had to confront international top-down approaches, gendered prejudices and gender-blindness within the same international organisations supposedly committed to promote gender equality at local level. These difficulties especially refer to the UN Office of Gender Affairs in Kosovo, whose role and interlinks with local women's organisations will be analysed in more detail below due to the major role of the UN in the rehabilitation process. On the other hand, international actors, while acknowledging the strength and role of the local women's movement, tend to highlight the commitment of the international community or of specific international agencies and organisations to principles such as equality, women's rights and non-discrimination, as well as the translation that this support has had in the development of gender institutional machinery and concrete results at different levels (e.g. legislation, mechanisms, policies).

Of special importance is the analysis of the role of the UN Office for Gender Affairs (OGA) with regards to the local actors. Strategically placed within the Office of the Special Representative since January 2005 it has had a potential to promote gender equality and gender mainstreaming within the whole UNMIK mission, although this strategic location was lacking in the first years due to its position as an advisory unit under Pillar II of UNMIK. Besides, the high expectations and optimism of local women's organisations with regards to the international mission together with their level of experience and strength constituted an additional factor for the

potential of a major positive role to be played by the OGA with an external projection, that is, a role of supporting the upgrading of the gender dimension in Kosovar post-war society. However, drawing on the reflections of local and international organisations over alleged uncooperative patterns of behaviour and top-down approaches in the immediate post-war period, as well as reflections from analysts close to the OGA itself over the difficult relations established between the OGA and local women's organisations, it seems that OGA's role has been complex and has failed to fulfilled, at least in its first years, its potential. Local claims of an alleged top-down approach refers to the lack of acknowledgement and recognition of local experiences, knowledge and priorities in terms of gender, and the disregarding of local voices and of the potential of joint synergies. Moreover, locals and internationals point to alleged divisive practices carried on by the OGA that seem to have left behind damage within the women's movement.

Overall, even if more evaluation or an internal audit of OGA's role could throw more light on the local allegations, narratives and results indicate that the potential of a synergy between the OGA and local groups has not been fulfilled, and that the UN has missed the opportunity of acting as a catalytic actor for the promotion of gender both within its structures in Kosovo and towards Kosovar society. The apparent lack of strategy and vision of the OGA, at least during its first years, seems to have resulted in missing an important opportunity for building up strong international and local alliances from the beginning, sharing knowledge on the local gender dimension, designing common and more effective strategies, facilitating the international lobby for the implementation of UNSC resolution 1325 in Kosovo, and pressing for gender mainstreaming within UNMIK, amongst others.

The human factor seems to have been relevant in the failure of the OGA to fulfil its potential, at least with regards to its role as supporter of the promotion of gender equality within Kosovo's political structures and society, according to the analyses of actors with a gender mandate interviewed for this report. Problems at the human level such as communication and relational problems, misunderstandings, personalization of difficulties or lack of inclusive vision seem to have played a major role. Despite that, structural factors such as subordination of the gender dimension within gender-blind organisational structures and cultures (e.g. the nonstrategic location of the OGA in its first years) may have negatively influence the process of promoting gender-equality, especially with regards to gender mainstreaming within the mission itself. In any case, the change of location of the OGA does not seem to have redressed those internal limitations in a significant way.

On the other hand, among some women activists within the field of women in politics there is the perception that the work of international actors working in the field of gender has targeted almost exclusively women from the community-based level, resulting in a lack of support or insufficient support to women promoting gender equality in the field of politics. Some external analysts have also identified this pattern of international focus on Kosovar women's NGOs, generating grievances among women in other fields. Nonetheless, those grievances are also the result of other factors, such as the personalization of politics and social action, inter-generational cleavages, and the lack of recognition that women from the fields of politics and from civil society each allege they suffer due to the other. Despite so, there seems to be a gradual increase in the attention played both by internationals and locals towards the importance of engendering decision-making levels, which implies a rapprochement of these groups.

Finally, even if the international/national divide has played a divisive role, reducing the potential of allied work between international and local actors with gender mandates, it must be highlighted

that there has been a positive evolution in recent years, with increasing cooperation between international and national actors and better relations between the OGA and local groups. This evolution seems to be a learning process, with the OGA itself acknowledging the limitations and up-and-downs. The future EU leading presence in Kosovo will be a new test to see how this learning process is being internalised by international actors. Up to now, there are signs of positive engagement and cooperative behaviour by the EU planning team (EUPT) towards international and local actors from the gender field, as manifested in the holding of working sessions organized by the EUPT in order to share information, goals and perspectives with local actors from the field of gender.

To conclude, as the gender dimension is such a complex process that needs to be addressed in the short, medium and long-term, it is highly relevant that international actors build upon all the work in the gender field carried on by local actors, whom they should recognize as equal partners sharing a common goal and on whom they can count for elaborating strategies and multiplying results.

5.2. Peacebuilding and gender-aware actors in post-war kosovo

Another interesting element to look at with regards to the actors promoting gender equality in Kosovo is the peacebuilding dimension. Gender equality is a core element of an inclusive and comprehensive understanding of peace. Kosovo's women's movement constitutes a key heterogeneous actor in the broad peacebuilding field due to its active role in favour of a more just and egalitarian peace. And even if UNSC resolution 1325 calls for all actors in conflict and postconflict contexts to promote the participation of women in peace and post-war rehabilitation processes, it seems that women's groups have taken the leadership in the process of raising awareness about the resolution, explaining its implications, implementing it and monitoring its implementation.

Of special importance with regards to this peacebuilding dimension is the constitution of the Women's Peace Coalition, as a joint platform established in march 2006 by Kosovar and Serbian women peace activists to monitor the status negotiations, to promote the participation of wo-

men in them and, more generally, to promote the mainstreaming of gender in the negotiations. It is a partnership promoted by Kosova Women's Network (KWN)²¹ and the Women in Black.²² Even if this platform has been recently constituted, the cooperation between Kosovar women's organisations and Women in Black goes back to the 90s.

Its strategy has been to lobby national and international actors to push for the presence of women in the Kosovar negotiation team. Concretely, the platform has proposed to the Kosovar Government the appointment of Edita Tahiri²³ to the negotiation team, as a person over whom women peace activists from Kosovo and Serbia have reached consensus. And even more importantly, all members of the Women Peace Coalition have agreed on a solution for the future status of Kosovo, evidencing how women across divides (such as the national/ethnic divide) can reach agreements and build bridges that put the emphasis on the common need to find solutions to common problems, rather than on divisive issues.

²¹ The KWN is a network established in 2000 that comprises 85 women's organisations across Kosovo and across ethnic backgrounds (it includes six Serbian and five Roma organisations). Before 2000 it acted as an informal network. As they themselves affirm, the KWN advocates on behalf of Kosovar women at the local, regional and international level, drawing on the voices and experiences of its 85 member organisations, which work in fields such as education, psychosocial services, economic development, women's rights, legal services, research on the gender dimension, service and capacity-building for people with special needs, women's political participation and violence against women.

²² Women in Black from Serbia started in 1991 as a public nonviolent protest against the war in former Yugoslavia, the Serbian regime's policy, militarism and all forms of violence and discrimination. They are not an organisation but rather a social movement integrated in the international peace network of Women in Black, which started through vigils in Israel in 1988 by women protesting against Israel's Occupation of the West Bank and Gaza, and which developed in other countries such as Serbia, Italy, Azerbaijan, Colombia, Spain, etc.

²³ Edita Tahiri was Minister of Foreign Affairs within the alternative political institutions from 1991 to 2000, as well as Special Representative and Envoy of Ibrahim Rugova from 1998 to 2000. She was the only woman in the failed negotiations with Serbia that preceded the NATO bombing campaign in 1999.

Even if the campaign has not achieved its goal of women's presence in the negotiations, it has contributed to visualize the possibility of agreement across frontiers, the legitimacy of women's demand to be present at the negotiations and the lack of initiative and will of the Kosovar government to engender the negotiation process. Local institutions had the legal competence to decide on the composition of the negotiation team, but despite the fact that the UN could have influenced or tried to influence the process whether through its Special Envoy or the UN mission, this did not happen. Nonetheless, it seems that there has not been any significant interest on the part of the international community to engender this negotiation process.

This in turn has contributed to make explicit the contradictions from the international community with regards to gender-equality international compromises, such as the compromise on the promotion of women's participation in peace processes. In that sense, even if the campaign to influence the negotiating process might have come too late, as one interviewed woman working in the field of gender issues in Kosovo said, UNSC resolution 1325 has since its approval in 2000 called for governments and the UN Secretary General, among others, to promote the participation of women in peace processes. It seems that Kosovo, having the status of an international protectorate led by the international community, and having a strong women's movement, could have been an exceptional case for the international community (the UN Security Council, influential governments, and the UE amongst others) to promote the participation of gender-aware women in it, either influencing the Kosovar government to include renowned women in the team or by including women in mediating and facilitating roles (e.g. Special Envoy for the resolution of the future status of Kosovo, members of the international troika), or at least to promote a wide national debate on the challenges and implications of women's participation in the negotiation process.

The process carried on by women peace activists from Serbia and from Kosovo seems to have been highly important for strengthening the women's peace movement across borders as well as for unifying and reinforcing Albanian Kosovar women's movement, whose actors seem to have put aside their differences and intra-movement divides to push forward their common goal of engendering the status negotiations as part of their ultimate goal of contributing to build a more inclusive, gender-aware and just post-war Kosovo. Thus the choice of Edita Tahiri as the person the Women Peace Coalition has proposed to be included in the status negotiation has important implications.

It is worth acknowledging that Edita Tahiri's role

during the years of Albanian-Kosovar alternative institutions and her role as negotiator during various international peace conferences, including negotiations at Rambouillet, where she was chairing the Albanian's meeting, was marked by a gender-neutral position. That is, as she has acknowledged in interviews for this report, the "national agenda" was her priority during those years of resistance to Milosevic's policies and during the negotiations aiming to put an end to the armed conflict. Her national agenda was above any other dimension, such as the gender perspective. Now reflecting on her evolution, she acknowledges that in the after-war period, facing the (re)emergence of Kosovo's patriarchal society –according to her, it was partially contended during the years of civic resistance and armed conflict– and the male-dominated international intervention, her position has adopted a more primordial gender-aware profile, committed to the promotion of gender equality. Therefore, she foresees she would adopt a qualitatively different position in terms of the gender perspective if she was to be appointed to the negotiating team. Consequently, her reflection reinforces the views on the need to "build a critical mass of transformational leaders –both men and women– who place the goals of social justice and gender equality at the center of their political motivations" (Anderlini, 2000:56-57). And this links to the view that "women at peace tables are often the sole voices speaking out for women's rights and concerns. Since the peace and reconstruction process sets the tone for the political, economic and social institutions that follow, women with an understanding of gender issues can make critical contributions to the longer term goal of women's development and equality" (Anderlini, 2000:36). It seems that Edita Tahiri's presence in the negotiation team could have contributed to the implementation of resolution 1325 due to her pro gender-equality position together with her experience in the political field and in formal peace negotiations.

On the other hand, the choice of Edita Tahiri also implies a rapprochement of sectors within the local women's movement which have not always been united or that have experienced difficult relations, such as the sectors of women in politics and women in civil society. These synergies of cooperation are fundamental to build a strong partnership and a united voice than can influence more effectively the negotiating process and, more generally, the post-war rehabilitation process.

Another element of the peacebuilding dimension of local women's groups is the interethnic composition of some of them. In that sense, taking into account that one element of the conflict has been the interethnic divide, then the focus on building alliances and inclusive agendas that take into account the specific

needs of the various groups of women from the different ethnic communities contributes, even if partially, to the erosion of the strong ethnic barriers that still characterize Kosovo. In that sense, as several women activists interviewed for this report have remarked, women across ethnic communities face common problems, such as domestic violence, psychosocial trauma, enormous problems with regards to health and education services and high levels of unemployment. But they have also pointed to the specific problems women from minority ethnic communities face. The transformation of discourses focused almost exclusively on mono-ethnic perspectives to broader views, acknowledging problems faced by the different groups of women is a positive sign in terms of creating bases for dialogue and rapprochement.

As a way of example, in the case of Serb women, one of the main differential problems they face relates to the freedom of movement. Even if the mobility of Serb women has ameliorated over the years, the majority of them do not feel free to move yet, which, according to some international staff in the field interviewed for this report, is due to both tangible factors related to open hostility from the Albanian population towards Serb citizens moving out of Serb-controlled areas and entering certain Albanian-controlled areas, but also to intangible factors

linked to feelings of generalised fear that can not be overestimated if based on the violent incidents that have taken place against Serbs of Kosovo.

Therefore, the strategy of some Serb and Albanian women's organisations working together with the help of international partners, such as UNIFEM, has been the promotion of joint travelling and the subsequent joint empowerment of Serb and Albanian women. Nonetheless, not all local Albanian women's organisation's acknowledge the specific problems face by Serb women within Kosovo, stating instead that there are no longer problems of freedom of movement, which implies neglecting the fear many Serb women still have. On the contrary, other organisations and international partners put the emphasis on the need for Serb women in Kosovo to confront and overcome their fears as a process of empowerment and dismantling imposed barriers.

Apart from the Serb minority, women from other ethnic minorities also face significant problems, such as Roma women, who according to some Albanian women activists, are the community which has received least attention from the Government and the one suffering the worst situation in terms of marginalisation, with additional problems in terms of access to education and health and almost total unemployment.

5.3. Strengths and weaknesses of gender-aware actors in post-war Kosovo

The analysis of Kosovo's amalgam of actors promoting gender equity within the post-war context can be further completed with a reflection on the factors that have played a positive or negative role in their process of advancing gender equity, their strategies and inputs. The identification of these factors contributes to the debate on lessons learned and good practices that, in turn, might be useful for actors promoting gender equity in other peacebuilding contexts.

In terms of positive factors, the strength of the local women's movement has played a major role reinforcing the already developed view within the field of gender and peace studies on the need to move beyond the victimisation of women in armed conflict and post-war contexts. Many trends and characteristics have contributed to the building up of strong local actors promoting the construction of an inclusive post-war Kosovo.

One of the strengths has been the networking strategy. That is, the majority of local women's organisations and individual activists have built bridges through the establishment of networks or alliances of various di-

mensions. Some have a local profile, such as the Kosova Women's Network (KWN), the Serbian network Zora, the Kosova Women's Lobby (KWL) or the Kosovo Business Women's Network. Others have a regional dimension, such as the Women's Lobby for Peace, Security and Justice in South East Europe.²⁴ The external alliances also comprise the well-developed relations established with international partners, such as UNIFEM and Kvinna Till Kvinna. Beyond the geographical dimension, alliances have also been established within professional fields or thematic profiles (e.g. media, economy, and politics). This well-developed practice of networking, which has received the support of some external donors, has contributed to economize on efforts, multiply results and consolidate, visualize and unify the voice of the local women's movement, despite some internal divisions between groups.

Another strength has been their explicit peacebuilding dimension, which has drawn on existing international mechanisms such as UNSC resolution 1325 to demand a legitimate presence in the negotiating process. This peacebuilding dimension, as explained above, goes beyond the status negotiation and encompasses

²⁴ The Women's Lobby for Peace, Security and Justice in South East Europe is a network of organisations and activists coming from Albania, Macedonia, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Montenegro, Serbia and Kosovo, established in 2006 with the support of UNIFEM and which works through advocacy and political action to promote peace and stability in the Balkans, including the implementation of UNSC Resolution 1325.

a comprehensive vision of the post-war rehabilitation process as a unique opportunity to address not only the causes of the armed conflict but also other intra-group conflicts and problems (e.g. poverty, problems in the health and education systems), some of which especially affect women, with the aim of incorporating them as active parts in the process of building a lasting holistic peace in Kosovo and redefining the concept of security, promoting a human security perspective.

Related to the networking strategies and the peace dimension, an additional strength of the local women's movement is its dynamism and diversity, that is, their lines of action across different fields (e.g. media, advocacy, research, politics, arts, service provision). To a certain extent this dynamism can be linked to the experience achieved by women's organisations during the years of nonviolent resistance to Milosevic's regime, when they had to depend on self-reliance strategies, but also to the process of empowerment experienced by gender-aware women who, despite the gap between expectations and UNMIK's role, went through a process of assertiveness and defended opportunities for positive change within the post-war context. Consequently, they have already become a visible and tangible socio-political actor within Kosovo's internal dynamics, one on which governmental actors have to count if official claims of inclusion are to be sustained. This means that their recommendations and advocacy campaign count and do in fact result in inputs in internal policies. Besides, the existence of old and new generations of women activists ensure the continuation and sustainability of their peacebuilding strategies and practices, even if this coexistence of generations has proved to be difficult at times.

Nonetheless, together with those main strengths, there have been negative factors hampering the process of building a gender-sensitive Kosovar society. Among those, according to the different interviews held for this report, the human factor has played a relatively important role in diminishing the potential of the UNMIK Office for Gender Affairs (OGA) to play a catalytic role, which in turn has hampered the potential of the international and local alliance to multiply results. Besides, the human factor seems to have also limited to some extent the potential of the national gender machinery at certain levels, according to the local actors interviewed. Nonetheless, more research needs to be done on the factors hampering the implementation of gender compromises, as human factors can go beyond individuals and reflect organisational cultures or social structures uninterested in pursuing gender equality goals.

The explicit or implicit neglecting of the gender dimension found in international and national institutions towards gender mainstreaming

and towards practical compromises with the local women's movement has proved to be a significant factor hindering the achievement of major inputs in certain fields, such as in the peacebuilding dimension and the status negotiations. It is related to the patriarchal environment and rationale in which international and national institutions are embedded, which in the case of international actors it seems to have been accompanied by external prejudices resulting in a top-down approach which has to certain extent dismissed existent local-knowledge and attempted to start from zero.

Another factor that should be taken into account is the long-term nature of the engendering of post-war rehabilitation processes, including Kosovo's case, which implies that the deep-rooted nature of patriarchal rationales cannot be easily overturned and that actors working in the field of gender need to take into account the various tempus (long-, medium- and short-term perspectives) and develop strategies and analysis according to those.

On the other hand, the local women's movement faces several internal weaknesses, which may have negatively influenced their work. Through the interviews held for this report, some internal difficulties within the Kosovar women's movement have been identified, which are common to other contexts. They refer to grievances and misperceptions between sectors, mainly between women in politics and women from civil society. The feelings of lack of recognition and insufficient support to women in politics from the community-based level and by international partners put forward by some women in politics coexist with the feelings of dissatisfaction expressed by women NGOs for the lack of recognition by women politicians towards the work done by women NGOs and for the perceived excessive claims of ownership by some women in politics. Even if these problems are to a certain extent minor and have not hampered the consolidation of the local women's movement, they might have slowed down at certain periods the impetus of the movement and created difficulties within certain networks, such as the Kosovo Women's Lobby, which brings together leading female figures across sectors of Kosovo. This gap between sectors has a certain parallel in another subtle gap between generations, which has created some difficulties or grievances over the sometimes difficult balance between the recognition and promotion of past, present and future experiences and strategies. The identification of these internal weaknesses does not undermine the strength of the local women's movement but simply points to areas which could be further reinforced in order to reinvigorate the movement, specially taking into account that the emotional dimension –the one dealing with feelings, whether of grievances or of satisfaction– is a fundamental part of a holistic concept of a lasting peace.

6. The challenge of implementing gender equality in post-war Kosovo

One of the common difficulties regarding compromises on gender equality in conflict and post-war rehabilitation contexts—as well as in other contexts—is their implementation. Even when the gender perspective is formally developed and its implementation becomes an instrument aiming at the achievement of equality, the real results are more complex and are often marked by the widespread trend of gender being “everywhere and nowhere”. Kosovo’s case is not an exception. Its condition as a post-war rehabilitation process, that is, as a context of changes and opportunities, makes the implementation of the gender perspective especially relevant, in order to contribute to the building of a more inclusive society and to leave behind not just war hatreds but also gender hierarchies. Therefore the analysis of Kosovo’s post-war rehabilitation process at the implementation level and from a gender perspective contributes to identifying strengths and weaknesses in that process that could in turn be useful for comparative analyses and for the process of Kosovo’s gender mainstreaming itself. In fact, its analysis shows common trends but also context-related characteristics.

The implementation level in Kosovo cannot be understood in isolation to the degree of understanding and internalisation of the gender perspective by the political establishment which, according to women’s organisations interviewed, has been low, both among international and local key actors. To some extent the *modus operandi* of the international community has reflected a lack of implementation in their own spaces of the standards and goals being promoted in Kosovo. As a way of example, none of the eight Special Representatives of the UN Secretary General appointed to lead the UNMIK mission has been a woman, nor has a woman been head of any of the key international organisations working in Kosovo. Nonetheless, despite the general low level of internalisation of the gender perspective, which does not just amount to a quantitative presence, the gender dimension can be said to have been formally embedded into the political agenda, at least at the formal level, and has also resulted in practical mechanisms and procedures and, to some extent, in practical results. This, as mentioned in previous sections, has been seen as the result of a combination of local demands by women’s groups and commitments of the international community to gender-equality goals.

In order to study the gender perspective at the implementation level, two sub-levels can be identified: the level of mechanisms and instruments put in place through which to facilitate the implementation of the gender perspective, and

the level of the actual implementation of these mechanisms in terms of addressing general and specific needs and achieving practical results.

With regards to the first sub-level, that of mechanisms, several achievements should be noted. According to women’s organisations and international organisations with a gender mandate interviewed for this report, a sophisticated gender machinery and gender legal framework has been put in place. It has even been depicted as the most progressive in the whole Balkan region by local and international actors. Its main legal pillar for this gender framework is the Law on Gender Equality, promulgated by UNMIK in June 2004 as Regulation No.2004/18, which aims to “preserve, treat and establish gender equality as a fundamental value for the democratic development of the Kosovo society, providing equal opportunities for both female and male participation in the political, economic, social, cultural and other fields of social life”.²⁵ It states objectives and procedures, including the establishment of a national gender machinery. The approval of a law on gender was, in turn, a recommendation of the National Action Plan on Gender (NPA), a framework document which was developed during 2002-2003 following a process of comprehensive debate initiated by local women’s groups supported by UNIFEM with the participation of a wide spectrum of stakeholders. This NPA, endorsed by the Government in 2004, served as a roadmap in which key areas of concern were assessed from a gender perspective (education, economy, politics, health and social welfare, human rights and violence against women and children, and culture), and which resulted in recommendations to be implemented. Other legal documents have preceded, complemented or developed the Gender Equality Law, such as UNMIK Regulation 2003/1 on Amending Applicable Law on Crimes related to Sexual Violence, UNMIK regulation 2003/12 on Protection against Domestic Violence, Anti-Discrimination Law (Law No.2004/3). Besides, there are strategic policy plans or guiding documents, such as the Kosovo Program on Gender Equality (2007-2013), which is still a work in progress, or the Strategy on increasing the number and position of women in PISG 2006-2015, approved by the Government in May 2006.

In a context of a post-war rehabilitation process and consequent (re)building of a whole society, giving legal status to gender framework documents implies securing a formal place for the gender perspective in the new entity being built. It also offers a legal basis to be used in the demand for the implementation of the gender perspective. Nonetheless, the

²⁵ Provisional Institutions of Self Government and UNMIK, Law No.2004/2.

level of responsiveness to these laws and regulations by law enforcers, the level of public awareness of the rights and commitments upheld by those legal documents, as well as the avenues for judicial remedy, fall short of the original ideas (UNFPA, 2006).

This legal pillar provided by the Gender Law is supported at the institutional level by the gender machinery put in place, following to a large extent the strategy of mainstreaming gender across policies and levels since 2003. At the municipal level, this machinery includes gender officers, which are positions at senior civil servant level which are present in all municipalities and which have propositional, awareness-raising and monitoring tasks. These gender focal points sometimes hold various responsibilities; acting simultaneously as focal points for child rights, equal opportunities and gender equality. According to local focal points, a new instruction from central government calls for the reorganisation of these focal points at municipal level, aiming to establish Offices for Human Rights, which will supposedly comprise the gender dimension, as well as a more general human rights perspective. While these local gender focal points constitute a relevant opportunity to contribute to the implementation of the gender perspective at municipal level, with successful examples such as Istok municipality, the general impact of these figures show mixed results. According to international and local staff working at the level of municipalities, there has been a great disparity of implementation of functions and the subsequent impact. Some gender officers have actively pushed forward initiatives and reviewed regulations successfully, with or without the support or even with the active resistance from the local administration, while other focal points have been largely inactive. Therefore, the following description from 2004 with regards gender focal points remains valid for a still significant number of municipalities: “[...] municipal gender officers have not been able to introduce gender concerns in the municipal agendas and have had limited interaction with decision makers and civil society. Their performance has been reduced to activities at the margins of core policies and programmes [...]” (UNSG, 2004).

There are several shortcomings or obstacles hindering the potential of gender officers, such as budget limitations, lack of support from assemblies, lack of initiative by staff holding the posts, lack of coordination or knowledge-sharing with other municipalities, lack of executive power, amongst others. Gender focal points are also members of local Gender Equality Committees, another organ at municipal level, comprising assembly members. As with gender officers, the impact of those committees varies across municipalities, many of them having been largely inactive.

At a central level, the gender machinery put in pla-

ce comprises a Gender Equality Commission within Kosovo’s Assembly, which functions as a sub-committee of the Committee for Judicial, Legislative Matters and Constitutional Framework, as well as a Women’s Caucus comprising of women from across the political parties represented in the Assembly, although it is an informal organ and, according to some local women’s groups, not a very active platform nowadays.

It is at the governmental level where the bulk of the national gender machinery is located. The Gender Equality Office, elevated in September 2006 to the Gender Equality Agency, the Advisory Office on Good Governance, Human Rights, Equal Opportunities and Gender (located within the Office of the Prime Minister), the Inter-ministerial Council on Gender Equality and the gender officers in six ministries, constitute a comprehensive institutional chart to mainstream gender in post-war Kosovo.

Therefore, in general terms the essential instrumental basis, both legal and institutional, has been put in place. This constitutes in itself an important achievement opening the door for the implementation of the gender perspective and the potential transformation of unequal structures. Nonetheless, even at the level of institutional mechanisms there are limitations, such as the lack of an independent budget line on the side of the Gender Equality Agency or the fact that its responsibilities have not been clearly demarcated, which are two key factors for the proper functioning of this agency that still need to be put in place. Furthermore, there is the need to define proper accountability mechanisms to evaluate the development of measures promoting gender-equality. Even if the Gender Equality Agency has adopted the non-mandatory habit of reporting annually on its activities and steps taken, an explicit formal requirement to do so would guarantee systematic monitoring practices irrespective of commitments by certain individuals.

The evaluation of the level of implementation of gender equality in Kosovo is complex, with no definitive conclusion. In that respect, several ideas can be put forward. First of all, there is a general sense of disappointment among local women’s organisations with regards to the implementation level. According to the groups interviewed, mechanisms exist but they are not being used so as to produce results. Their perception is that policies are not being gender-mainstreamed and that they are producing scarce practical results in terms of a positive impact on women’s lives. Therefore women (meaning the different groups of women) continue to experience higher levels of unemployment, to suffer to a larger extent the consequences of a collapsed health system, to drop out of the educational system in larger numbers than their male counterparts. Specific

factors such as poor services, lack of access to services, especially in rural areas, long distances and deficient infrastructure, and family decisions based on the prioritisation of male members' educational needs intervene in these gender differentials. Furthermore, high levels of unemployment rates among women are accompanied by their major presence in the grey economy, with its consequent vulnerability in terms of rights. Additionally, women from ethnic minorities face even more difficulties or difficulties of a different type, such as limitations on movement that Serbian woman from Kosovo experience or the widespread discrimination in all fields and levels that Roma women experience. Of significant importance are the increasing trends since 1999 of domestic violence and the levels of human trafficking and prostitution, as well as the suicide rates among women. These trends reflect the need to adopt a gender perspective in the design of post-war rehabilitation processes, as post-war periods unleash latent conflict dynamics, such as the paradoxical double process of opening opportunities for positive changes in gender roles as well as reaffirming or strengthening gender hierarchies.

In the view of the women's groups interviewed, even if specific policies, campaigns or projects may target women or may consist of capacity-building on gender for both women and men, the neglect of the gender perspective in the overall post-war rehabilitation process and in the overall policies being delivered (economy, trade, property, education, infrastructure, finance, culture, health, etc.) results in a lack of significant advances towards a more egalitarian society. This implies missing the opportunity to build up a society that not only deals with the issues that led to the armed conflict, but also other axes of conflict, such as gender inequality. As long as post-war needs vary across different groups of women and men (in terms of age, ethnic group, war experience, social class, etc.), the implementation of the gender perspective will contribute to a more effective and inclusive post-war rehabilitation process.

This general view of insufficient implementation of the gender perspective in post-war Kosovo is related to several factors. One of them is the perceived lack of sufficiently qualified staff within the national gender machinery, in addition to a more general disinterest in the gender perspective by the political establishment, even if not necessarily an active resistance to it. Another factor highlighted is the general stalemate of Kosovo linked to the non-resolution of its definite status. In this sense, there is the perception that the undefined status of Kosovo during these eight years has acted as a limiting factor hindering the implementation of policies in many fields, but also as an umbrella under which the local gover-

ment has hidden itself justifying lack of advances due to local inability to function as a normal state while, according to women's groups interviewed, more steps could have been taken in terms of gender equality despite the impasse in the status process.

Despite the general evaluation by women's organisations in terms of a general lack of a gender perspective being put into practice, several considerations must be taken into account. First of all, there have been some concrete advances and steps being taken. As a way of example, the Gender Equality Agency has started to do some evaluation of draft laws since February 2006, commenting on draft laws such as those on Labour, Pension and Invalid Insurance, Termination of Pregnancy, Courts, State Aid and Rules of Procedures of the Government. Even if results are still partial and limited, this could be the start of more systematic procedures which may positively impact law-making in Kosovo and their subsequent results. Another concrete implemented measure has been the adoption of the quota system. According to the Law on Gender Equality, "unequal representation" exists "when the participation of a certain gender in a particular social field or in a segment of such fields is lower than 40%". In practical terms, the quota requirement for central and local assemblies is fixed at 30%, a condition that is currently met in the vast majority of cases. In general terms, women's groups consider it a partial success, agreeing with the widespread notion of the need to have a minimum critical mass of any specific group, women in this case, in order to make their voices heard.

On the other hand, changes like the transformation of gender relations, roles and expectations, take time. Therefore, while gender inequalities are still present, as shown by statistical figures regarding issues such as the levels of unemployment and salaries, the social structures sustaining them (such as patriarchy) might be gradually evolving, which cannot be isolated or delinked from the fact that women's groups in Kosovo constitute a strong social forces demanding and promoting changes in society. Formal and instrumental achievements such as the new legal and institutional gender framework also contribute to these long-term societal changes by means of giving more visibility and institutional support to the demands of gender equity. In that sense, experts from the field of social sciences working in Kosovo interviewed for this report identify social changes taking place in the field of gender relations, with young women facing a complex position between past traditional practices and expectations which tended to subordinate women's position in society, and new patterns of behaviour and values which extend women's autonomy directly or indirectly. These changes can be viewed within the general social, political and economic changes that have been taking place in Kosovo in the last decades.

To sum up, while from a gender perspective there have been significant steps taken at the institutional and legal level with regards to the construction of a more inclusive society in post-war Kosovo, the implementation of the principles adopted at a formal level remain a challenge. Despite that, changes in gender relations and roles are of a long-term nature. And Kosovo is still in an incipient phase with regards to the transformation of its gender-regime. Some results in terms of social changes have already been identified by local women's groups, which may imply that local dynamics will progressively lead

to more egalitarian social structures and relations. The international community has played an ambivalent and heterogeneous role in this process, with some actors playing a more dynamic and pro-active role, while others remaining mainly at the level of formal support to gender equality. In any case, local actors will bear the main responsibility in the near future to demand and work towards the transformative goal of an inclusive post-war Kosovo. In that respect, and in a future new scenario of potential supervised independence, local institutions will have to face local demands and decide whether to accept the challenges ahead in terms of gender or to conti-

7. Conclusions

As the final decision on the status of Kosovo is about to unfold there are some concerns that should be taken into account, not just for the sake of the possible new state, but also as a set of lessons learnt for any future interventions by the international community (if any similar interventions were to be proposed).

The international intervention in Kosovo can be regarded as two-fold. On the one hand the main structures of a functioning state have indeed been put in place. This could be regarded as a success if it were not for one problem, that they have never been fully functional on their own, due in part to the specific prerogatives of the UN mission (SRSG's reserve powers). Besides UNMIK's specific prerogatives, Kosovar leaders blamed most of the last years' political stalemates on the pending status resolution.

The final resolution of the status of Kosovo is waited for with hope by some (the Albanian Kosovars), while others, such as the Kosovo Serbs, wait for it with despair and fear. Outside Kosovo other parties involved or that could be influenced by the final decision, like some EU countries and the ex Yugoslav Republics, have adopted a wait and see approach. Several analysts have advised against the reshaping of the Balkan borders mentioning the probability of causing instability in places like the Serb Republic of Bosnia and Herzegovina or in Macedonia, where there is a big Albanian majority. The final resolution of the situation will not be seen in the near future, as the European Union has announced an extended process of supervised independence. The irony is that if the situation develops according to international wishes and expectations Kosovo and Serbia will find each other together again, but this time under the flag of the European Union.

In the meantime, and for the sake of future interventions, it would be recommended highly advisable to reflect on how the situation has evolved in Kosovo since the international intervention; which the good practices were and how these could be replicated somewhere else and identifying the main mistakes and how these could be avoided in the future.

From a gender perspective, the post-war rehabilitation process has been complex and offers mixed results. On one hand, the combination of internal and external factors comprising a strong and dynamic local women's movement and an external international community formally committed to gender-equality standards, has allowed the gender perspective to permeate somehow the post-war agenda. Positive results range from a significant process of empowerment by some sectors of local women to the establishment of a comprehensive national gender machinery which should allow the gender perspective to

be reflected in the general agenda. Social changes take time and the patriarchal structures are well entrenched in Kosovo, as much as in any place around the world, but despite this the overall present stage of conflict dynamics (e.g. generational cleavages; entrepreneurial and optimistic society despite social frustration towards the political establishment) opens the door for changes to gradually take place if local actors push for them, as they are doing. In that sense, Kosovo could be said to be in an incipient phase with regards to the engendering of social and political structures and minds. Formal measures such as the gender quota or the gradual presence of women in traditionally male spaces, such as police forces, may contribute to progressively normalise the presence of women in traditional male public spaces and, ultimately, to promote gender equality.

On the other hand, despite the fact that changes regarding gender need a long-term perspective, it seems that during the relatively short period since the start of the international protectorate in Kosovo more things could have been done to promote gender equality, both by international and local actors. UNMIK and, generally, the international community, have lacked the strategic vision and political will to make the most of the opportunity created in Kosovo to implement their international gender commitments, such as the UN Security Council resolution 1325 on Women and Peace and Security. Even if some positive synergies between certain international and local actors with gender mandates have been identified, an opportunity has been missed for a more dynamic and effective broad international-local coalition to be developed and work for the promotion of gender equality by drawing on international resources and commitments and on local knowledge and legitimacy. The future withdrawal of the UN, the deployment of the EU and the potential start of an internationally supervised independence will offer a new opportunity for a solid international-local pro-gender equality coalition to be developed, although ultimately, it will be local actors who will bear the main responsibility for promoting social changes towards a more inclusive and just society and in rendering their local ruling class accountable for their actions or inactions in terms of gender. In that sense, it has been gender-aware local actors who have been at the forefront of the promotion of gender equality, lacking a proactive and consistent support from the political establishment. Therefore the devolution of power to local structures, as the future status will probably do, will open the door for more local accountability in terms of implementation of the gender commitments formally adopted by the Kosovar political institutions, as implementation of agreements and goals has remained a major challenge up to now.

8. Bibliography

- Amnesty International. (2004).** *So does it mean that we have the rights? Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo.* London: Amnesty International.
- Assembly of Kosovo. (2004).** Law No. 2004/2 on Gender Equality in Kosovo.
- Cockburn, C. (2002).** "Gender, armed conflict and political violence" at *Gender and Peacekeeping Training Course.* DFID/DFAIT.
- Collaborative Learning Projects and Care. (2006).** *Has Peacebuilding Made a Difference in Kosovo.* Pristina
- Conflict, Security and Development Group. (2003).** *Review of Peace Operations: A Case for Change. Overall Introduction and Synthesis Report.* London: King's College.
- García Orrico, D. (2007).** *La internacionalización de la Admisnitración de Justicia.* Madrid: Instituto Elcano.
- International Crisis Group. (1999).** *Who's who in Kosovo.* Pristina. At <http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400260_31081999.pdf>.
- (2007). *Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan.* Brussels. At: <http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/182_kosovo_no_good_alternatives_to_the_ahtisaari_plan.pdf>.
- Kosova Women's Network. (2007).** *Monitoring implementation of UNSCR 1325.* Pristina. At <http://www.womensnetwork.org/pdf/UNSCR1325_Kosovo_Report_FINAL.pdf>.
- Lederach, J. P. (1998).** *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies,* Washington: United States Institute of Peace Press.
- Lyth, A. ed. (2001).** *Getting it Right? A Gender Approach to UNMIK Administration in Kosovo.* Stockholm: Kvinna till Kvinna.
- Naraghi Anderlini, S. (2000).** *Women at the peace table. Making a difference.* UNIFEM.
- Office of the Special Advisor on Gender Issues.** *Definition of gender,* at <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>> [consulted 27.11.07].
- Rasmussen, A. N. (2005).** *Kosovo Independence – de jure versus de facto.* Denmark: Danish Institute for International Studies.
- Serwer, D., Bajraktari, Y., Parajon Ch. (2007).** *Kosovo: What Can Go Wrong?,* USIP.
- SIDA. (2004).** *Kosovo Gender Analysis.* Sweden.
- Silber, L. and Little, A. (1995).** *The Death of Yugoslavia.* London: Penguin Books.
- Statistical Office of Kosovo. (2006).** *General Statistics, Kosovo in Figures.* At: <www.ks-gov.net/esk>.
- Tahiri, E. and Shukriu, E. (1995).** *Kosova. The National Report to the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995.*
- UNFPA. (2006).** *Gender-based violence in Kosovo.*
- UNIFEM. (2003).** *The Kosovo Action Plan for the Achievement of Gender Equality.*
- (2004). *Mujeres, Paz y Seguridad: UNIFEM en Apoyo a la Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad.*

——— (2005). *Securing the Peace. Guiding the International Community towards Women's Effective Participation throughout Peace Processes.*

United Nations. (1999–2007). *Reports of the Secretary-General on the United Interim Administration Mission in Kosovo.* At: <<http://www.un.org/Docs/sc/>>.

Wareham, R. (2000). *No Safe Place: An Assessment on Violence against Women in Kosovo,* UNIFEM.

Zweedden, C. (2007). "The State of the Media in Kosovo" at *Helsinki Monitor*, Vol 18, No. 2, pp. 138-149.

Annex I

Main events and political issues under each SRSG summarised from the Secretary-General's reports to the Security Council (1999 – 2007)

1999 – SRSG – Sergio Vieira de Mello (Interim) and Bernard Kouchner

- * Establishment of UNMIK.
- * Demobilisation of the UÇK should have happened on 19 September 1999, as established by the Kumanpovo Military-Technical Agreement (K+90 days), but differences between COMKFOR LTGEN Jackson, SRSG Kouchner and Hashim Thaçi and Agim Çeku, representing the UÇK prevented demobilisation to occur until two days later, on 21 September, after the signature of an agreement and the adoption of Regulation 1999/8, on the establishment of the Kosovo Protection Corps. It is worth mentioning that while other institutions official name is in both Serbian and Albanian (many of them also English), this new institution is known by Albanian initials, which are the ones that appear on their uniforms and emblems (TMK). Most demobilisation efforts are then addressed at integrating former UÇK members into the Kosovo Police Service (through training at the Kosovo Police School) and at the Kosovo Protection Corps (KPC)
- * Establishment of the Kosovo Transitional Council (KTC). This local body meets every week under the leadership of the SRSG. The participants of the KTC are representatives from the major political parties and ethnic groups. The KTC has four directorates covering health, housing, education and public services.
- * Multi-ethnic governmental structures created: Four Joint Civilian Commissions under leadership or co-leadership of UNMIK operate in the health, education, energy and public utilities and post and telecommunication sectors. Although the Serbs join two, two others remain mono ethnic.
- * Signature of the 15 December Agreement establishing the Joint Interim Administrative Structure (JIAS), only with Kosovo Albanian representatives (Rugova, Thaçi, Qosja). The agreement is presented thereafter for implementation to the Kosovo Serbian politicians who then refuse to participate in the JIAS.
- * Establishment of a Joint interim Administration Structure (JIAS).
- * Establishment of an Interim Administrative Council (IAC).
- * Harassment, intimidation and attacks against minorities which results in the lack of freedom of movement and minority exodus.
- * Big confrontations related to property claims. UNMIK together with the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) establish an Independent Housing and Property Directorate and a Housing and Property Claims Commission, which later on will fall under Pillar 2 responsibility.
- * Completion of the Disarmament process of the KLA members and creation of the Kosovo Protection Corps (KPC), as a civil emergency unit maintaining its military ranks-structure, discipline and training with the connivance of KFOR and the SRSG.
- * Graduation of the first class from the Kosovo Police Service School (KPSS).
- * Domestic violence and trafficking are identified by international organizations as the main problems affecting women in Kosovo.

2000 – SRSG – Bernard Kouchner

- * IAC and UNMIK identify the need to have 20 interim administrative departments to co-administer Kosovo with the international structures. Each department is co-directed by a local and an international head. Three of the local co-heads are local women.
- * Kosovo Serbs continue to refuse to participate in the local interim administrative bodies. One of the main reasons for this refusal is that they were not involved in its foundation and were invited to participate once they were created by KA and UNMIK. The Serbian National Council (SNC) from Gračanica (led by Bishop Artemije) joins the JIAS as an observer for an initial period of three months in April. This is done despite opposition from the Mitrovica SNC (led by Oliver Ivanović) and the Serb National Assembly (SNA). Furthermore, one Kosovo Serb is at the IAC and four more serve at the KTC.
- * Limited participation of minorities within the municipal structures.
- * All parallel Kosovo Albanian structures cease to exist and most of their personnel are integrated into JIAS. JIAS personnel are appointed on a quota-based participation, mainly of the three parties that signed the agreement on 15 December 1999.
- * Serious deterioration of the security situation with continued widespread harassment, human rights violations, murders and forcible evictions of minorities.

- * The humanitarian affairs component is phased out by mid year. The humanitarian affairs pillar ceases to exist as a formal component within the UNMIK structure at the end of June.
- * Kosovo continues to have the highest unemployment rate in Europe due to the destruction of businesses and a previous discriminatory employment policy.
- * A Joint Registration Task Force is established to carry out the registration of political parties.
- * The registration of political parties increased.
- * General elections are held in Serbia and Vojislav Kostunica ousts Slobodan Milosevic from the Belgrade Government.
- * First Municipal elections take place on 28th October 2000. 5,500 candidates compete for 920 seats in 30 municipal assemblies. The voter turn out is 79 per cent, although this does not include any Kosovo Serbs and the participation of the other minorities is very low.
- * The fate of missing persons and the continued detention of people from Kosovo in prisons in Serbia remain matters of deep concern.
- * The Ombudsperson Institution is established by an SRSG regulation.
- * Establishment of the Institute for Civil Administration. This is an independent institution established by pillar 2 as the official training body for the public sector.
- * Trafficking of women for prostitution emerges as a major regional and human rights concern.
- * Domestic violence continues to be a serious issue. A legislative working group initiates the drafting of laws to combat domestic violence and trafficking of women.
- * UNMIK works with international and local women's groups to promote the active participation of women voters in the municipal elections and to encourage female candidates to run for office. 500 women participate in training to run an electoral campaign and strengthen their understanding of municipal governance and electoral campaigning.
- * Gender sensitive training is initiated to streamline a gender perspective throughout UNMIK. A series of gender sensitive training sessions are initiated with the help of UNDP and UNIFEM. Furthermore a network of gender focal points is identified in the JIAS departments as well as in regional and municipal offices. These focal points are responsible for initiating and implementing gender policy in their respective areas and for facilitating consultation between UNMIK and women's organizations.

2001 – SRSG – Hans Haekkerup

- * Promulgation of the Constitutional Framework for Provisional Self-Government which provides for a 120-seat Assembly based on proportional representation. A seven member Presidency of the Assembly will guide its work. The Assembly will elect a President who will in turn elect a Prime Minister. The SRSG will maintain full control over the Judiciary and have broad authority to intervene and correct any actions of the provisional institutions of self-government that are inconsistent with Security Council resolution 1244, including the power to veto Assembly legislation, where necessary, using the so-called Reserved powers.
- * The holding of general elections with a closed list system. OSCE is in charge of the electorates' registration process.
- * No party wins enough seats to form government and there is a need to form a coalition.
- * Completion of the transfer of Municipal public administration responsibilities, as foreseen in the constitutional framework.
- * UNMIK launches the new Police and Justice Pillar, or Pillar 1, which realigns the UNMIK police and the Department of Justice into one structure to strengthen the fight against crime.
- * Confrontation between LDK, who has the majority in 24 municipalities and the Democratic Party of Kosovo (PDK), who has the majority in three municipalities. PDK accuses LDK of monopolising power.
- * Widespread violence with an ethnic basis continues to pose a threat to an unstable situation.
- * The number of violent incidents against the international community increases.
- * Tensions rise further in the South Eastern Serbian Valley of Presevo (known by Kosovo Albanians as Eastern Kosovo) and neighbouring areas resulting in an influx of refugees.
- * Forced returns of Kosovo Albanians from Germany and Switzerland.
- * Kosovo Serbs continue to refuse to engage politically.
- * An outbreak of ethnic violence in the Former Yugoslav Republic of Macedonia following the assassination of five Macedonian police officers by Albanian groups results in the closure of the border with Kosovo which causes a big reduction in domestic revenues.

* The UNMIK office of Gender Affairs in cooperation with UNIFEM and UNDP formulates the Kosovo Action Plan for the Advancement of Women for 2001-2003, which identifies the six following priorities areas for Kosovo women: education, science and culture, health care, violence against women, legislation and women's rights and gender mainstreaming. A process for monitoring of the Plan's implementation is also formulated.

2002 – SRSG – Michael Steiner

- * Establishment of the Provisional Institutions of Self-Government (PISG).
- * After several months of deadlock a coalition Government is formed and Ibrahim Rugova, LDK leader, is elected President of Kosovo, meanwhile Bajram Rexhepi (PDK) is elected Prime Minister.
- * The 20 existing administrative departments are consolidated into nine transitional departments that are later transformed into 10 Ministries (although initially there were going to be nine). Each Ministry has an international advisor to advise the Minister on policy development and governance and to coordinate the international staff within the Ministry and to liaise with UNMIK.²⁶
- * UNMIK and the Belgrade Government sign a common document to guarantee the Kosovo Serbs participation in the elections. This results in the creation of a High-ranking Working Group as an official forum for dialogue between UNMIK and the PISG and the Yugoslav authorities.
- * At the Municipal level UNMIK administrators are progressively handing over their responsibilities to the local authorities.
- * The number of active members of the KPC is reduced from 4,300 to 3,000 before the end of the year.²⁷
- * Security and freedom of movement for minorities in Kosovo remains a serious concern. During 2002 there is a slight decline in crimes against minorities, arson and looting although the main reason for that is attributable to the fact that many members from the minority communities have already left or are living in enclaves. Despite this, ethnically motivated attacks continue to occur. Also attacks against members of the international community in Kosovo continue to increase.
- * The euro becomes the main currency in Kosovo replacing the German Mark which was adopted as official currency in 2000.
- * Further progress in the consolidation of the law and order structures.
- * The number of Kosovo Police Service officers amounts to 4,521. Out of them 83.06 per cent are male, 16.94 per cent are women, 84.41 per cent Kosovo Albanians, 8.32 per cent Kosovo Serbs 3.54 per cent Kosovo Bosniac and 3.74 per cent from other minority communities.
- * By September the Central Election Commission (CEC) registers the candidate list of all political entities. There are 68 political entities, 30 of them Kosovo-Serbian, with 5,500 candidates representing all Kosovo communities, 27 per cent of them being women.
- * The President of Former Yugoslavia calls all Kosovo Serbs to participate in the Municipal elections.
- * Municipal elections are held in October with a 54 per cent voter turnout. Kosovo Serb participation is only 20 per cent. This low turnout is attributed to the mixed signals receive from the Belgrade authorities and the lack of confidence of the Kosovo Serbs in the beneficial outcome of the process.
- * Kosovo Albanians begin to be prosecuted for war related crimes. It will not be until 2002 that they begin to be sentenced for war related crimes.
- * The advisory Office on Good Governance, Human Rights, Equal Opportunity and Gender oversees and advises the Ministries of the PISG. Its Diversity Task Force works closely with the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women to create equal opportunities and integrate the concept of non-discrimination.
- * The first phase of reform of the educational system is introduced with the aim of bringing Kosovo's educational system up to European standards.
- * In some municipalities and certain Ministries, especially the areas of health, education and administrative services, Kosovo Serbs maintain their parallel administrative structures challenging the daily work of the public administration.
- * UNMIK establishes an Office on Missing Persons and Forensics (OMPF) within the department of Justice and subsuming into it. The structure of the Missing Persons Unit of UNMIK Police existed since 1999.

²⁶ It is worth mentioning that Justice and Interior were not included in this group and were not formally integrated until the end of 2005.

²⁷ They should have never been 4,300, because the limitation by regulation was 3,000 active and 2,000 reserve.

- * In terms of economic progress imports exceed exports by a factor of 10 and the public investment programme remains heavily dependent on external donations. Unemployment and underemployment continue to be a big concern.
- * UNMIK begins to issue driving licences and licence plates to control the movement of the population.
- * The Institute for Civil Administration hold training programmes on "Gender and Leadership" for over 100 Kosovo Albanian and Kosovo Serb civil servants.
- * Management seminars are held for senior female staff within the public administration service.
- * A benchmarks process or what is called "Standards before status" is put in place. UNMIK develops a series of progress indicators to track achievements and highlight where efforts are still needed.²⁸
- * UNMIK introduces its Strategy for Sustainable Returns at the 4th donor coordination meeting for Kosovo that takes place in Brussels in November. Several participants raise the need for Kosovo to have access to loans from international financial institutions in light of declining funds from donors.

2003 – SRSG – Michael Steiner / From August onwards Harri Holkeri

- * Efforts to establish a multiethnic civil service continue although hampered by security concerns, inter ethnic tensions in the workplace and limitations on the freedom of movement. Another constraining factor is the negative messages put out by certain Serbian Ministries and political parties. At the beginning of the year the level of minority community representation in most of the central bodies averages less than 6 per cent.
- * The Government begins to distance itself publicly from some decisions, especially unpopular ones such as the raising of income taxes, even though it had agreed to it in the corresponding Council (in this case in the Economic and Fiscal Council).
- * Some Kosovo Albanian cabinet members distance themselves from the benchmarks stating that the standard and status should both be pursued at the same time.
- * The Serbian Prime Minister calls for final status negotiations to begin this year.
- * Renewed tensions amongst the Kosovo Albanians coalition partners (LDK, PDK, AKK).
- * The Serb parallel administration in the North of the city of Mitrovica reduces its parallel activities in accordance with UNMIK.
- * Harassment problems in the mixed municipalities result in the walk out of the Kosovo Serbs members of the administration.
- * As a result of gender requirements in the electoral legislation and the system of closed lists, 28.5 per cent of the new Municipal Assembly is made up of women representatives. A substantial improvement on the 8 per cent achieved at the 2000 elections.
- * Serious crimes incidents decline slightly but grievous assaults, arson and robbery against minorities, especially Kosovo Serbs increase.
- * No regular public transport service exists between areas inhabited by the minority and majority ethnic communities, except for buses that transport civil servants.
- * The Kosovo Trust Agency (KTA) initiates the first wave of privatization in Kosovo and approves the first 25 firms to be sold as "flagship privatizations".
- * Kosovo's largest publicly owned enterprise, the Kosovo Energic Corporation (KEK), continues to experience significant problems making Kosovo's inhabitants suffer daily power cuts.
- * The process to transfer further responsibilities to the PISG is launched.
- * The Council of Europe decentralization mission commences.
- * The Senior Public Appointments Committee completes the recruitment of 80 per cent of civil servants through competitive examinations. The first female Permanent Secretary is appointed. There is a general lack of transparency in the appointment of civil servants as Chief Executive Officers and Department Directors in the municipalities. There is a perception amongst civil servants that their careers depend more on political allegiance than on professional skills.
- * Employment of minorities in most public and socially owned enterprises remains low.
- * Despite mechanisms in place some local press continue to issue inflammatory and sensational reports and present inaccurate or provocative information.

²⁸ See annex 2.

- * Ethnic violence and crime increase again after a decrease in December 2002. 2003 is the first year of which no outburst of violence occurs in Mitrovica, Presevo or FYROM during the Spring.
- * Minority communities are still not able to use their language and alphabet throughout Kosovo. This provision is only fully respected in the Assembly of Kosovo. The personal names of non-Albanians are "albanised" in official documents.
- * There are problems making the KPC a multi-ethnic body due to the fact that the majority of its members come from the KLA and there are public declarations by Kosovo Albanian leaders and KPC members that this group is on its way to becoming the army of an "independent Kosovo".²⁹
- * Two Inter-Ministerial working groups on Gender equality and Disabilities are established by the Prime Minister's Office. The newly established Inter-Ministerial Working Group on Gender considers the employment of gender advisers within each ministry with a view to, inter alia, initiating programmes for the further promotion of female participation within the ministries.
- * Seven additional Gender Equality Committees have been established in the municipalities since April. These committees consist mainly of Municipal Assembly members and civil society representatives.
- * There are a total of 359 local judges, 46 local prosecutors and 1,337 local court support staff. In the local judiciary, Kosovo Serbs represent 4.8 per cent of all judges and other minorities, including Turkish, Bosniak and Roma represent 5.4 per cent. There is only one Kosovo Serb prosecutor and three from other minority communities. Women constitute approximately 23.6 per cent of the total judiciary.
- * At the Kosovo Police Service women constitute 15.29 per cent of the 5,207 police officers. Most of which, mainly men –almost 80%– come from KLS ranks).
- * Trafficking and prostitution continues to be one of the main areas of organised crime activities.
- * Leaders of Pristina and Belgrade agree that dialogue should begin and the SRSG begin to discuss the possibilities of direct talks with the Serbian Prime Minister. The direct dialogue between Belgrade and Pristina on practical issues is one of the benchmarks required within the "Standards before status" approach.
- * The "Standards before status" continues to be the guiding principle of the UNMIK during this period.
- * The representation of women at a professional level in the public sector improves. A position of Municipal Gender Officer is established in each of the 30 municipalities as a senior civil servant, funded under the Kosovo consolidated budget. This position is also included at the executive level in six ministries.
- * A Gender Equality Commission begins to operate in the Assembly.
- * A draft law on gender equality is introduced in the Assembly.
- * The record of hiring women at senior and managerial position continues to be poor.
- * The dialogue on practical issues between Belgrade and Pristina is officially launched in Vienna on 14 October. The dialogue is organised into working groups of experts to discuss four key areas: energy, the missing, returns and transport and communications.

2004 – SRSG – Harri Holkeri / From August onwards Soren Jessen-Petersen

- * The SRSG and the Kosovo Prime Minister launch the document "Standards for Kosovo". This document clearly set out the standards that Kosovo should meet. There is also a mechanism put in place to review the progress of the PISG towards meeting the benchmarks.
- * Five working groups will cover the review of the eight benchmarks and will work on the Kosovo Standards Implementation Plan. Kosovo Serb political leaders did not work on the document and the Government of Serbia rejected Kosovo Serb participation in it alleging it was a road map for Kosovo independence.
- * Minorities continue to be excluded from employment, especially in the civil service.
- * The presence of women in legislative bodies reflects only the minimum legal requirements for gender representation in electoral lists, with 33 out of 120 seats in the Kosovo Assembly and 28 per cent of all municipal assembly seats occupied by women.
- * In the public sector, there is only 1 woman minister out of 10 ministers, 1 woman permanent secretary out of 9 permanent secretaries, 7 women out of 18 parliamentary committee heads, and only 2 women out of 30 chief executive officers in municipalities.
- * Preparations for the Kosovo wide Assembly elections.
- * In 17-18-19 March there are riots orchestrated by Kosovo Albanians against Kosovo Serbs, Ashkali and Roma. The attacks occur throughout Kosovo and involve mainly established communities that have been in Kosovo since 1999. There are attacks on places of worship and cultural heritage sites.

²⁹ According to international workers interviewed, Serb members of the KPC were "invited" not to come to work and disciplinary processes against Serb member of unauthorised absence followed (initiated at KFOR and signed by UNMIK's KPC Coordinator (a UK General).

The attacks are the result of other violent incidents that occurred earlier which were made worse by the inflammatory and biased media that covered the events.

- * The document on the progress of standards is modified on March 31st, after the riots, and the planned reduction of KFOR troops is re-evaluated, although the numbers remain.
- * Municipalities fail to respond to the crises and do not take timely measures to contain or prevent the violence.
- * Inter-ethnic relations at the local level are severely damaged.
- * Operational responsibility for running the Assembly elections in 2004 is for the first time entrusted to the people of Kosovo. A multi-ethnic Central Election Commission is created to conduct the elections.
- * A Law on Gender Equality in Kosovo is promulgated in June. It foresees the establishment of an Office for Gender Equality, which will be mandated to coordinate activities with the Advisory Office on Good Governance, Human Rights, Equal Opportunities and Gender Issues of the Prime Minister's Office. It also contemplates the creation of a dedicated capacity to address issues of gender-based discrimination within the Office of the Ombudsperson.
- * Inclusion of the position of Municipal Gender Officer within the Kosovo consolidated budget.
- * Domestic violence remains one of the major obstacles for the exercise of women's human rights and the enhancement of local development.
- * Municipal Assembly, Mayors and Parliamentary Elections This is the first time mayors are directly elected through an open list system. Elections to the Kosovo Assembly took place without Kosovo Serb participation. LDK and AAK formed a coalition government.
- * UNMIK and the PISG prepare a framework to reform the local government with the aim of safeguarding the vital interests of minority communities.
- * Kai Eide is appointed by the Secretary General to conduct a comprehensive review of the policies and practices of all actors in Kosovo.

2005 – SRSG – Soren Jessen-Petersen

- * Prime Minister, Ramush Haradinaj, is indicted by the International Tribunal for the Former Yugoslavia and has to resign. He is replaced by Bajram Kosumi.
- * Confrontations between the coalition parties in Government and the opposition parties grow.
- * Kosovo Serb participation at the political level remains low with only one Kosovo Serb minister, the Minister of Returns and Communities.
- * The dialogue of practical matters related to cultural and heritage issues advances with the willingness of the Serbian Government to establish a dialogue in this regard.
- * There are some improvements on freedom of movement for minorities.
- * None of the standards has been fulfilled. Ambassador Kai Eide continues evaluating its progress. He presents his report favourable to the start of talks on status in December 2005.
- * The establishment of the Office of Gender Affairs is still pending.
- * Specific provisions on gender-based discrimination and sexual harassment are incorporated into new draft codes of conduct for judges, prosecutors and lay judges.
- * According to a technical assessment of the standards, the Law on Inheritance needs a gender equality perspective.
- * The Security Council launches a political process designed to determine Kosovo's future status as foreseen in resolution 1244. Martti Ahtisaari is appointed as the Special Envoy for the status process.
- * President Ibrahim Rugova establishes the Kosovo negotiating team, comprising himself, the Prime Minister, the President of the Assembly and the leaders of the two main Kosovo Albanian opposition parties.
- * A women's caucus is established including all parties and minority community members.
- * Laws significantly affecting women, such as those on the family and inheritance, continue to be drafted and adopted without consultation with women's groups.
- * Women hold 27 per cent of jobs in central ministries and 26 per cent of municipality jobs, including a high proportion of non-professional grades. Representation of women at senior levels remains negligible.
- * The Kosovo Police Service and the Kosovo Correctional Service remain formally multiethnic. Of the total number of police officers, 15.2 per cent are from minority communities, with more than 20 per cent of higher ranking officers coming from minority groups. Women's participation in rule of law institutions compares favourably with the region: 50 per cent of court liaison officers, 75 per cent

of victims advocates, 45 per cent of the professional staff of the Judicial Inspection Unit, 17 per cent of correctional staff, 30 per cent of judges, 18 per cent of prosecutors and 14 per cent of police.

* Violence against women and children, trafficking and other forms of exploitation continue at high levels in Kosovo.

* Minority recruitment and retention efforts need to continue. Women comprise 2.9 per cent of the active KPC force (3.5 per cent of the reserve). Minority communities and women need encouragement from their own communities to join KPC.

* Civil society continue to participate in the work of the Assembly through public hearings on four draft laws. Women participate in all Assembly Committees.

* The Law on the Family adopted by the Assembly needs revising for compliance with international instruments for the protection of women's human rights

2006 – SRSG – Soren Jessen-Petersen. From August onwards Joachim Rucker

* Security situation continues to be fragile and unstable.

* Progress on the implementation of the standards continues to be slow.

* The status talks process begins.

* In February 2006 President, Ibrahim Rugova, passed away and is replaced by Fatmir Sejdiu after his election by the General Assembly.

* Prime Minister, Bajram Kosumi, resigns and is replaced by Agim Ceku, former Head of the Kosovo Protection Corps with the support of the Alliance for the future of Kosovo (AAK).

* The approach of the new Government leaders is more proactive towards the inclusion of minorities. Despite this, Kosovo Serbs participation in the governance structures of Kosovo remains marginal.

* The Coordination Center for Kosovo and Metohija demands that Kosovo Serb municipal employees choose either to be on the payroll of parallel structures sponsored by Belgrade or to be on the payroll of the Provisional Institutions.

* UNMIK continues to transfer further competences to the PISG particularly in the areas of rule of law and justice. Competences are not transferred, only the ministries are established, but only the formal aspects of justice, corresponding to the former Department of Judicial Administration, formerly subordinated to the Ministry of public services becomes "autonomous". Justice and the commanding structures of Police, remain in the hands of UNMIK.

* The Contact Group states that an international civilian and military presence will be required in Kosovo for some time in order to: carry out functions such as supervision of compliance with provisions of a future status settlement; ensure security and protection of minorities; and monitor and support the continued implementation of the standards.

* The overall number of refugees and internally displaced persons returning to Kosovo continues to be very low, especially the return of Kosovo Serbs.

* An Office of Gender Equality is established within the Office of the Prime Minister.

* According to the Office of Gender Equality data women hold 27 per cent of jobs in central ministries and 26 per cent of municipality jobs, including a high proportion of non-professional grades.

* The gender affairs units are put under the control of the Kosovo Police Service.

* A gender equality board and two gender coordinators within each KPC unit are appointed. KPC will be represented in the Inter-Ministerial Working Group for the Achievement of Gender Equality.

* The European Union begins to prepare for a possible leading role in the police and justice sector.

* The political process to determine the future status of Kosovo is the driving force behind all major political and policy developments in Kosovo during most of the year.

* The Kosovo negotiating team produces inter alia detailed proposals for decentralization and a plan for the future governance of Mitrovica. The team's Communities Council, led by an opposition party leader, pays several visits to Kosovo Serb areas and consults with most ethnic minority community leaders over the past months. There is no direct participation of minority representatives in the work of the negotiating team, however (with the exception of the Bosniak-minority Minister of Health, who has taken part in the future status talks) and the team does not include women members.

* The Belgrade delegation to the future status talks includes some Kosovo Serb representatives.

* The Government approves on 3 May a long-term strategy to increase the number and improve the position of women in the Provisional Institutions, drafted by the Office of Gender Equality.

- * Serbia issues a new Constitution which describes Kosovo as a part of Serbia. This is heavily criticized in a statement put out by the Kosovo Assembly.
- * SRSG begins preparations for a potential departure of the mission following an eventual political settlement.
- * Implementation of a long-term strategy to increase the number and improve the position of women in the Provisional Institutions, draft by the Office of Gender Equality and approved by the Government on 3 May, begins with training and the gathering of statistics.
- * The United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) and KPS begins gender-awareness training for KPC officer courses on 21 October, continuing a tradition of cooperation between UNIFEM and KPC in that area.

2007 – SRSG – Soren Jessen-Petersen. From August onwards Joachim Rucker

- * Martti Ahtisaari submits a draft comprehensive proposal for the Kosovo status settlement ("Settlement Proposal") to the parties on 2nd of February. He invites the parties to engage in a consultative process on the Settlement Proposal in the first week of February.
- * A number of concerns are voiced on its contents such as the proposed disbandment of the Kosovo Protection Corps (KPC) and decentralization, followed by the establishment of a Kosovo Force, where the members of the disbanded KPC would find a place (according to Ahtisaari's proposal).
- * Kosovo Serbs continue to take very little part in the political institutions in Kosovo.
- * There is a relatively small number of potentially destabilizing incidents in comparison with previous years.
- * The basic reference document on standards implementation, the 2004 Kosovo Standards Implementation Plan, is replaced by the European Partnership Action Plan, approved by the Government in August 2006. The 109 standards goals contained in the original Implementation Plan are all incorporated into the Action Plan, but the actions agreed in 2004 have been updated and revised to reflect current challenges and to respond to both the standards goals and the European partnership priorities. As a result, the Agency for European Integration is now the main coordination mechanism within the Provisional Institutions on standards, and the European Partnership Action Plan is the main guiding tool for Kosovo's European integration process. It is expected that the European integration process will remain a Kosovo Government priority for the foreseeable future, which will ensure that the principles underlying the standards programme will be preserved and promoted beyond the life of UNMIK.
- * Decentralization continues to be a contentious issue in the context of the status process. Although the Kosovo negotiating team has improved its communication with the municipalities to explain their proposals for new municipalities, it has faced criticism from those living in affected areas and others who perceive decentralization as a means of establishing the territorial control of Belgrade over Kosovo Serb-majority areas.
- * In addition, the establishment of new municipalities should be synchronized with the holding of new municipal elections, which were postponed because of the status process.

Annex II

Goals and benchmarks of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

S/2003/113

UNMIK	Goals	General prerequisites	Benchmarks	Action by local entities
Functioning democratic institutions^a	<ul style="list-style-type: none"> Democratic governance Revenue collection and efficient delivery of public services Minority political participation and access to public services and public employment consolidated Full implementation of undertakings in government coalition agreement (28 Feb) PISG authority throughout Kosovo 	<p style="text-align: center;">FULL COMPLIANCE WITH AND IMPLEMENTATION OF RESOLUTION 1244 (1999) AND THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK</p> <p style="text-align: center;">MULTI-ETHNICITY, TOLERANCE, SECURITY AND FAIRNESS UNDER NORMAL CONDITIONS, WITHOUT SPECIAL MEASURES</p>	<ul style="list-style-type: none"> Effective, representative and functioning institutions of government authority in all Kosovo rights and full participation by women Lead role by PISG in policy-setting Transparency in the allocation of resources Meaningful participation by minority civil servants in government Responsible and professional media Extremism not tolerated by mainstream International judges and police enabled to take supportive function Increased reliability of and prosecution of crime by Kosovo judiciary Customs services and KPS participate in anti-organized crime strategy KPS recognized as reliable partner internationally Unrestricted movement by minorities without reliance on military or police 	<ul style="list-style-type: none"> Accountability through focus on delivery of public services Proportionate minority representation in government PISG to work in both official languages Align and develop legislation to EU and international standards Participation by women in government Sustained effort by PISG to promote values of rule of law Holders of public office to abstain from extremist public statements PISG budget support to promote higher education and entrance examinations in legal field
Rule of law (Police/Judiciary)	<ul style="list-style-type: none"> Organized crime networks disrupted, financial crime checked, and end of extremist violence Public respect for police and judiciary Impartiality of judges and KPS, prosecution of all suspected criminals, and fair trial guaranteed to everyone Sufficient minority representation 			<ul style="list-style-type: none"> Policy and sustained action by PISG to promote FOM publicly Unprompted condemnation by holders of public office of obstruction and violence Active advocacy by political and community leaders for returns and reintegration, hosting of go-and-see visits Key Kosovo Albanian leaders to have participated in go-and-inform visits where IDPs live Budget allocation by PISG for returns and reintegration
Freedom of movement	<ul style="list-style-type: none"> All communities can circulate freely throughout Kosovo, including city centres, and use their language 			<ul style="list-style-type: none"> Conditions for safe and sustainable returns and reintegration created All IDPs and refugees to have necessary information for decisions on returns Returns to urban areas to have started Adequate allocation of budget resources by PISG for returns and reintegration
Returns and reintegration	<ul style="list-style-type: none"> All Kosovo inhabitants have their right to remain, right to property and right to return respected throughout Kosovo 			<ul style="list-style-type: none"> Minimum legal and regulatory framework to secure investment Improved tax and revenue collection Progress on privatization Significant progress in repossession of properties
Economy	<ul style="list-style-type: none"> Sound institutional and legal basis for a market economy Balanced budget Privatization of socially owned assets All property, including residential property, land, enterprises and other socially owned assets, will have a clear and rightful owner 			<ul style="list-style-type: none"> Support to establishment of solid economic framework Active public support for privatization by holders of public office Compliance and support of the Housing and Property Directorate adjudications PISG and municipal support for evictions Kosovo budget contribution to HPD
Property rights				<ul style="list-style-type: none"> PISG participation in High-Ranking Working Group Reciprocity in PISG visiting Belgrade and welcoming visitors to Pristina
Dialogue with Belgrade	<ul style="list-style-type: none"> Normal relations with Belgrade, and eventually with other neighbouring areas 			<ul style="list-style-type: none"> Practical issues addressed through direct contacts Problems solved through dialogue and correspondence Business relations restarted Appropriately reduced contingent Unqualified compliance with KPC mandate Relations established with all communities and proportionate minority participation
Kosovo Protection Corps	<ul style="list-style-type: none"> Contingent reduced to numbers commensurate with its mandate Minority participation 			<ul style="list-style-type: none"> Active endorsement by public office holders of reduced KPC numbers and participation of minorities

^a PISG = Permanent Institutions of Self-Government; KPS = Kosovo Police Service; IDPs = internally displaced persons; KPC = Kosovo Protection Corps; EU = European Union; HPD = Housing and Property Directorate.

School for a Culture of Peace

The School for a Culture of Peace (*Escola de Cultura de Pau*) was founded in 1999 with the objective of organising a variety of academic and research activities related to the culture of peace, the prevention and transformation of conflicts, disarmament and the promotion of human rights.

The School for a Culture of Peace is principally financed by the Generalitat de Catalunya [autonomous government of Catalonia] via the Catalan Development Cooperation Agency, part of the Secretariat for Foreign Cooperation, and the Department for Universities, Research and the Information Society. It also receives support from other departments within the Generalitat and from local councils, foundations and other entities. The School for a Culture of Peace is run by Vicenç Fisas, who holds the UNESCO Chair on Peace and Human Rights at the Universitat Autònoma de Barcelona.

The main activities run by the School for a Culture of Peace include:

- A **Post-graduate Course on Culture of Peace** (post-graduate programme consisting of 230 classroom hours and 70 places).
- **Elective subjects:** "Peace culture and conflict management" and "Educating for peace and in conflicts".
- **Awareness-raising and conflict intervention initiatives** to facilitate dialogue amongst the parties involved in a conflict.
- The **Human Rights Programme**, which monitors the international status of human rights, and especially the thematic fields currently setting the world agenda, such as the influence of terrorism on the enjoyment of individual rights and corporate social responsibility.
- The **Programme on Education for Peace**, which strives to promote and develop knowledge, values and skills for education for peace.
- The **Programme on Music, Arts and Peace**, which focuses on research into the contribution made to peacebuilding by the arts.
- The **Disarmament Programme**, which works on various issues in the area of disarmament, with special emphasis on micro-disarmament, demobilisation and reintegration (DDR) programmes for combatants, and is also monitoring weapons exports.
- The **Conflicts and Peacebuilding Programme**, which undertakes daily monitoring of the international situation in the realms of armed conflicts, situations of tension, humanitarian crises, development and gender, in order to issue its annual report "Alert!", plus fortnightly, monthly and quarterly reports.
- The **Peace Processes Programme**, which monitors and analyses the different countries with peace processes or formalised negotiations underway and also those with negotiations still in the exploratory phase. This programme includes the "Colombia Project", devoted to giving greater visibility to the peace initiatives in Colombia.
- The **Post-war Rehabilitation Programme**, which monitors and analyses international aid in terms of peacebuilding in wartime and post-war situations.

School for a Culture of Peace (Escola de Cultura de Pau)

Facultat Ciències Educació, Edifici G-6
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (Spain)
Tel.: (+34) 93 581 24 14/93 581 27 52; Fax: (+34) 93 581 32 94
Email: alerta.escolapau@pangea.org
Web: www.escolapau.org

êçp escola de
cultura de pau

Edifici G-6, UAB, 08193
Bellaterra, España
Tel. 93 581 24 14
Fax 93 581 32 94
escolapau@pangea.org
www.escolapau.org

Quaderns de Construcció de Pau

Líbano:
¿oportunidades más allá
del *impasse*?

Núria Tomàs

Marzo 2008

Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

ÍNDICE

Introducción.....	5
Particularidades y fragilidades en la creación del Líbano.....	6
La 'guerra civil' y la 'Pax Siriana'.....	7
Rafiq Hariri durante la 'Pax Siriana'.....	7
El asesinato de Hariri y la internacionalización de la cuestión libanesa.....	8
De la crisis al bloqueo.....	9
Sobre la elección presidencial.....	10
El deterioro de la seguridad: un elemento más de inestabilidad.....	11
La crisis como oportunidad o cuatro cuestiones sin resolver.....	12
Hezbollah: más allá del desarme.....	13
Los derechos de los refugiados palestinos: un imperativo.....	13
La crisis económica: el factor Dubai.....	14
El confesionalismo como pieza de la crispación.....	15
Conclusión.....	17
Bibliografía.....	18

RESUMEN:

El presente informe analiza la crisis política desatada en el Líbano en 2005 tras el asesinato del ex primer ministro Rafiq Hariri. El documento aborda, por un lado, los antecedentes de la crisis, desde las características y singularidades de la creación del Líbano hasta la paralización actual, haciendo especial énfasis en el bloqueo en torno a la votación presidencial y el deterioro de la seguridad en este contexto. Por otra parte, se abordan los retos que se plantean en el país más allá del actual *impasse*.¹

¹ Este informe es producto de una misión exploratoria al Líbano realizada entre el 16 de noviembre y el 1 de diciembre de 2007 en la que se llevaron a cabo diversas entrevistas con actores sociales y políticos del país y de la comunidad internacional. Por petición expresa de las personas entrevistadas no se han realizado citaciones. La responsabilidad del contenido de este informe recae exclusivamente en la autora. La autora desea agradecer a todas las personas entrevistadas sus valiosas aportaciones, que han contribuido a la elaboración del presente documento. Núria Tomàs es investigadora del Programa de Conflictos y Construcción de Paz de la Escola de Cultura de Pau (UAB, Barcelona).

Introducción

El asesinato del ex primer ministro Rafiq Hariri en febrero de 2005 marcó una nueva etapa de convulsión en el pequeño país de Oriente Próximo, desencadenando protestas masivas, la salida de las tropas sirias del país, una confrontación política de gran calado, y una ola de asesinatos que atemorizaron tanto a los libaneses de a pie como a la clase dirigente. Tres años después de aquella fecha, la tensión no sólo se ha mantenido sino que ha ido *in crescendo*, con el centro de Beirut 'ocupado', las instituciones paralizadas, un país sin presidente, una polarización social y política extrema, y sucesivos asesinatos que han obligado incluso a algunos políticos a permanecer encerrados en un hotel de máxima seguridad.

La agresión armada israelí del verano de 2006 agravó todos los elementos de tensión, dejando un país devastado, con una crisis económica galopante, fracturas sociales y políticas más marcadas, una mayor presencia internacional, y un poder armado, Hezbollah, fortalecido, al menos retóricamente.² Las 1.200 muertes libanesas, los miles de desplazados que originó aquella guerra, y la visión de un país parcialmente destrozado y en reconstrucción siguen pesando mucho para el conjunto de la población, afectada o no directamente por la contienda.

En este contexto, calificado por muchos como la peor crisis del Líbano desde el conflicto armado que duró 15 años (1975-1990), las preguntas que se plantean son numerosas: ¿llegará el país a una nueva confrontación armada? ¿es libanesa la clave del desbloqueo, o bien los designios de actores regionales e internacionales determinarán, una vez más, el futuro del país? Y quizá la más importante, ¿puede la crisis ser una oportunidad para abordar los asuntos pendientes que los responsables libaneses se han resistido a emprender?

El presente informe aborda, por un lado, los antecedentes de la crisis actual, desde las características y singularidades de la creación del Líbano hasta la crisis y paralización actual, haciendo especial énfasis en el bloqueo en torno a la elección presidencial y el deterioro de la seguridad en este contexto. Por otra parte, se abordan los retos que se plantean en el país más allá del actual *impasse*.

² Para más información sobre la guerra de 2006 ver el Informe elaborado por la Comisión de Investigación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (noviembre 2006).

Particularidades y fragilidades en la creación del Líbano

La historia del Líbano desde su independencia en 1943 ha estado repleta de tensiones y violencia. Quizá no más que algunos países de la zona, pero varias particularidades le han conferido una singularidad en la región. Algunos cálculos atribuyen al Líbano, una vez llamado 'la Suiza de Oriente Medio', una crisis cada cuatro años desde su fundación, una media nada halagüeña para un territorio de escasa extensión y de sólo cuatro millones de habitantes.³

Una primera particularidad del Líbano viene dada por la posición geoestratégica del país. Con un largo frente mediterráneo y circundado casi completamente por Siria, su creación al lado de un vasto y potente vecino en un territorio con continuidad geográfica y cultural determinó inevitablemente su futuro. Pasados sesenta años desde su creación, la idea de la Gran Siria sigue pesando y explicando, en parte, los acontecimientos político-estratégicos que afectan hoy al país. Del mismo modo, en la frontera sur del Líbano, la creación del Estado de Israel en 1948 y la confrontación árabe-israelí que se prolonga desde entonces han marcado el destino del país sobre todo por la presencia de decenas de miles de refugiados palestinos en su territorio. En definitiva, su creación como Estado-tapón en el contexto de la lucha por el control del Mediterráneo entre las dos grandes potencias coloniales del momento (Francia y Gran Bretaña) contribuiría sin lugar a dudas a hacer del Líbano un territorio propicio para dirimir los conflictos regionales.

Una segunda característica del Líbano ha sido lo que se ha venido a llamar la 'cultura de cónsules', en referencia a la buena predisposición y necesidad de los libaneses a guardar buenas relaciones con las delegaciones de cónsules y embajadores. Dada de la época otomana, cuando los cónsules europeos ofrecían y eran requeridos por las autoridades locales para su protección, la intervención exterior en los asuntos libaneses ha sido una constante que se ha mantenido hasta la actualidad. Por aquel entonces, la intercesión de potencias se hizo a través de la creación de vínculos particulares con comunidades 'protegidas': así, los maronitas recibían

la 'protección' de Francia; los sunnís de Egipto (y posteriormente de Arabia Saudí), los chiitas de Irán, los grecoortodoxos de Rusia, o los drusos de los otomanos y los ingleses. La tradición se ha mantenido hasta la actualidad y el desfile de diplomáticos en los últimos meses para ofrecer sus 'buenos oficios' en la crisis libanesa se inscribe en ella.

Un tercer elemento singular del Líbano ha venido dado por su composición y estructuración socio-religiosa. En un caso único de diversidad, el Líbano puede asemejarse a un 'país-mosaico' de comunidades, grupos y religiones diferentes. Formado sobre la base de 18 comunidades confesionales, se estructura esencialmente alrededor de dos grandes grupos: comunidades cristianas y musulmanas. De entre las 13 comunidades cristianas sobresalen, por su número y por su protagonismo político, la maronita, y de entre las musulmanas, las sunnís, las shiíes, además de las drusas. Tres características se suman a este panorama: la repartición del poder en base a la estructura confesional;⁴ el establecimiento de mecanismos de decisión basados en el 'consenso' (democracia consensual) como garantía para las minorías;⁵ y el protagonismo otorgado por la potencia mandataria a la comunidad cristiana maronita en el entramado institucional y en los círculos de poder, a pesar de su progresiva pérdida de representatividad.⁶ Todos estos elementos han derivado en tensiones y han contribuido a reforzar el sentimiento de pertenencia comunitaria. A grandes rasgos, la distribución geográfica de la población según el criterio confesional constituye un reflejo más de esta situación: por ejemplo, la población shií se concentró en el sur -aunque desde los años sesenta emigró hacia la capital, configurándose a su vez en barrios prácticamente homogéneos en los suburbios meridionales o *Dahie*. La guerra iniciada en 1975, con los movimientos poblacionales que acarreó, contribuyó significativamente a esta compartimentación territorial según criterios confesionales. Muchos barrios de Beirut siguen hoy en día claramente delimitados y la profusión de símbolos, banderas y carteles se erigen en signos evidentes de la (re)afirmación confesional de buena parte de la población.

3 Tras pertenecer al Imperio Otomano por más de 400 años, con la firma del Acuerdo de Sykes-Picot (1916) y el fin de la Primera Guerra Mundial, la Liga de las Naciones otorgó a Francia el Mandato de Líbano y Siria. En 1920, Francia creó el Estado del Gran Líbano incorporando al distrito autónomo otomano conocido como Monte Líbano (zona poblada sobretodo por población cristiana, principalmente maronita), las zonas de Saida, Trípoli y el Norte. En 1926 Francia formó la República Libanesa y se promulgó su primera Constitución. En 1943 el Líbano proclamó su independencia y se instauró el Pacto Nacional, acuerdo no escrito entre el primer presidente del Líbano independiente (Bishara al-Khuri) y el primer ministro (Riad al-Sulh). Las tropas francesas no se retiraron hasta 1946.

4 El censo de 1932 estableció una ratio de 6/5 para cristianos y musulmanes que sirvió para definir la proporción en la distribución de puestos políticos y administrativos. Respecto a la distribución de las altas funciones del Estado, el presidente debe ser maronita, el primer ministro sunní, y el portavoz del parlamento, shií. Los Acuerdos de Taef (1989) introdujeron un reajuste en el reparto de los escaños parlamentarios, de modo que los musulmanes disponen del mismo número de diputados que los cristianos.

5 Ver Jabbra (2001).

6 Esta discordancia se ha intensificado a lo largo de los años por la emigración y la baja natalidad de los grupos cristianos, en paralelo al alto índice de nacimientos de otras comunidades, especialmente la shií. Al mismo tiempo, los vínculos con Francia y la posición de privilegio de los grupos maronitas alimentaron un discurso propio de auto diferenciación respecto al resto de población 'árabe'. La población maronita también es árabe, aunque dirigentes de esta comunidad han tendido a enfatizar un supuesto carácter 'europeo'. Sin existir actualmente ningún censo fiable y datando el último de 1932, hay consenso en reconocer la sobrerrepresentación política de la comunidad maronita y, al mismo tiempo, la infravaloración de otras comunidades, la shií en particular. Estudios estadísticos recientes indican que la población cristiana (no sólo maronita) constituiría el 35,33% de los 5 millones de libaneses residentes o expatriados, los musulmanes shiíes el 29,06% y los sunnís el 29,05%; los drusos representarían el 5,38% (datos publicados en el periódico Al-Nahar el 13/11/06, reproducidos en Le Monde el 20/12/06).

Todas estas características en la creación del Líbano permiten vislumbrar el carácter marcadamente frágil del Estado libanés, unido a la existencia de poco más de una docena de familias de gran influencia que han ocupado los puestos

de poder y lo han traspasado de padres a hijos.⁷ Todo ello ha contribuido a tensiones que se han resuelto con un delicado equilibrio entre compromisos y fracturas, la más desgarradora la guerra iniciada en 1975.

La ‘guerra civil’ y la ‘Pax Siriana’

Dos periodos de quince años preceden a la crisis de 2005. En primer lugar, la ‘guerra civil’ iniciada en 1975 y que se prolongó hasta 1990.⁸ En segundo lugar, de 1990 hasta 2005 se desarrolló una segunda etapa que estuvo marcada por la marginación de la comunidad maronita a favor de la sunní y por la omnipresencia política y militar de Siria en el Líbano (época que es referida comúnmente como ‘Pax Siriana’).

La guerra que dio comienzo en 1975 por un periodo de 15 años fracturó enormemente el Líbano y sus secuelas siguen presentes hoy en día. Y no solamente en términos físicos (edificios ametrallados) o políticos (como el desacuerdo por la creación de un museo de la guerra), sino sobre todo en daños no materiales vinculados a la nula atención institucional y la inexistencia de mecanismos de justicia transicional que hubieran podido contribuir a la reconciliación entre los grupos enfrentados. Durante la guerra, una confrontación entre grupos cristianos y grupos palestinos -acompañados de sunníes y drusos, que configuró el llamado bando palestino-progresista- caracterizó los primeros años de conflicto. En 1976 el ejército de Siria intervino como fuerza de interposición, a petición del gobierno libanés y por mandato de la Liga Árabe, aunque su verdadero objetivo era impedir la derrota de los cristianos. En 1978, la invasión de Israel para suprimir a la oposición armada palestina reconfiguró las alian-

zas de modo que empezaron las hostilidades entre las tropas sirias y grupos falangistas, que se habían acercado a los israelíes en contra del enemigo común, es decir, los palestinos de la OLP, llegados al país desde su expulsión de Jordania en 1971.

Tras la firma de los Acuerdos de Taef en 1989 que pusieron fin al conflicto armado, el país estaba devastado y habían muerto más de 150.000 personas.⁹ Por aquel entonces, y tras haber librado una dura batalla con la oposición maronita liderada por el general Michel Aoun en octubre de 1990, 35.000 efectivos militares sirios seguían estacionados en el país. El lazo entre el Líbano y Siria se formalizó con la firma en mayo de 1991 de un Tratado de Hermandad, Coordinación y Cooperación que, a pesar de suponer el reconocimiento de la independencia del Líbano desde el punto de vista formal, en la práctica consagró su condición de protectorado sirio.

Por otro lado, los Acuerdos de Taef significaron la firma de la Carta Libanesa de Reconciliación Nacional que llevaba asociada un paquete de reformas políticas y constitucionales, la más significativa de las cuales era la supresión de los privilegios de poder de la comunidad cristiana maronita plasmada en la revisión a la baja del poder del presidente. También incluía una composición paritaria de las instituciones, aunque se mantenía la asignación tradicional de puestos según el criterio confesional.

Rafiq Hariri durante la ‘Pax Siriana’

La trayectoria de Rafiq Hariri, el que después sería primer ministro y sería asesinado en 2005, se perfila en la primera de las etapas descritas (1975-90) y se consolida en la segunda (1990-2005). Durante la ‘guerra civil’, Hariri residía en Arabia Saudí, donde se había trasladado desde su natal Sidón a mediados de los años sesenta en busca de oportunidades. Allí consiguió convertirse en un gran magnate empresarial, amasar una gran fortuna y tejer estrechos vínculos con la familia real saudí y con la élite de Oriente Próxi-

mo. Durante los años ochenta realizó, además de una labor empresarial en su tierra natal, tareas de mediación en acuerdos de cese de hostilidades siempre en calidad de enviado del gobierno saudí. De hecho, la organización del Acuerdo de Taef (Arabia Saudí), también corrió a su cargo. Su hora en la política libanesa le llegó tras las elecciones legislativas de 1992, cuando su perfil colmó las expectativas de una población desgastada por el conflicto y el entonces presidente Harawi le nombró primer ministro con el beneplácito de Siria.¹⁰

7 Ver El País (2005).

8 La guerra que tuvo lugar en el Líbano entre 1975 y 1990 es habitualmente referida con el término de ‘guerra civil’. Sin embargo, varios autores, entre ellos Georges Corm, coinciden en afirmar que no se trata de un enfrentamiento ‘civil’ sino de una guerra regional que se desarrolló en suelo libanés.

9 Además, se calcula que durante el mismo periodo 17.000 civiles libaneses fueron secuestrados o ‘desaparecieron’ (Human Rights Watch, 2000). Los acuerdos de Taef fueron firmados el 22 de octubre de 1989, después de una sesión especial del parlamento libanés inaugurada el 30 de septiembre del mismo año.

10 Para detalles sobre la biografía de Rafiq Hariri, ver CIDOB (2006).

Las prioridades de los diferentes mandatos de Rafiq Hariri, de confesión sunní, fueron la reconstrucción material de Beirut y de los principales centros urbanos, sin que sus intereses empresariales, que incluían el sector de la construcción y un importante complejo mediático, pudieran de hecho separarse de sus funciones públicas.¹¹ De hecho, los gobiernos de Hariri afrontaron serias protestas, en especial por parte de los sindicatos. En el marco de la 'Pax Siriana', Hariri se acomodó al poder ejercido por Damasco en el Líbano, que incluía un férreo control militar, político y de inteligencia, con altas dosis de represión para ciertos sectores.¹² Asimismo, Hariri se sometió a la exigencia siria de evitar cualquier intento de firmar una paz unilateral del Líbano con Israel que hubiera significado la exclusión de la cuestión de los Altos del Golán ocupados. En el contexto de las agresiones e invasiones de Israel, Hariri consideraba el brazo armado de Hezbollah un movimiento de resistencia legítimo, lo que le valió cierta enemistad con EEUU.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 alteraron completamente el panorama internacional en múltiples frentes. La presión sobre Hezbollah se intensificó, aunque Hariri siguió ensalzando a la organización por considerarla la única fuerza árabe que

había expulsado a Israel de suelo árabe. Paralelamente, la negativa de Siria a secundar la invasión de Iraq acrecentó la presión sobre ella, que repercutió en una intensificación de su control sobre el Líbano. En abril de 2003 Hariri formó su quinto gobierno, el más 'pro-sirio' de todos los que había presidido. Y, si en 1998, Siria ya había nombrado de presidente a una figura favorable como Émile Lahoud, en momentos delicados como aquellos el régimen de Bashar el-Assad quería asegurarse que el mandato de una figura fiable se prorrogaba unos años más, por lo que en 2004 favoreció que Lahoud siguiera en el poder hasta 2007. Fue aquí cuando Hariri manifestó su desacuerdo con la posición hegemónica de Siria, pero una rápida reunión en Damasco a finales de agosto de 2004 sirvió para hacerle cambiar de opinión.¹³ Sin embargo, en el Líbano las protestas fueron numerosas e incluyeron la dimisión de cuatro ministros del gobierno, por lo que Hariri terminó renunciando al cargo. Parece ser que fue en ese contexto que Hariri se había convencido de la necesidad de alinearse con el bando pro-occidental que por aquel entonces ejercía una enorme presión sobre Siria en todos los terrenos -acusándolo de albergar armas de destrucción masiva como en Iraq-, y sobre todo en el libanés, pidiendo la retirada de sus tropas.¹⁴

El asesinato de Hariri y la internacionalización de la cuestión libanesa

En febrero de 2005 Rafiq Hariri moría asesinado en pleno centro de Beirut en un atentado en el que el estallido de un artefacto de gran potencia causó la muerte de 20 personas y destrozó visiblemente los edificios cercanos a la deflagración. La conmoción generalizada por aquel hecho tuvo varias repercusiones. En primer lugar, propició masivas protestas populares, capitaneadas por el hijo del dirigente asesinado, que cristalizaron en lo que se llamó 'la revolución del cedro'.¹⁵ En segundo lugar, marcó el inicio de una fuerte polarización social y política vertebrada alrededor de la oposición a la presencia e influencia en el Líbano de Siria, a cuyo régimen se acusó inmediatamente de haber perpetrado el atentado. La polarización se manifestó entre un bando calificado de 'pro-sirio' o del '8 de Marzo', con Hassan Nasrallah (Hezbollah) y

el líder maronita Michel Aoun en la cabeza -quienes firmaron posteriormente un documento de *entente*-, y otro de 'anti-sirio' o del '14 de Marzo', integrado por el partido de Hariri, el partido del líder druso Walid Jumblatt, y otras formaciones cristianas.¹⁶ Finalmente, tras el atentado y como consecuencia de la presión nacional e internacional, Siria se vio forzada a retirar sus tropas y sus servicios de inteligencia del país.

Fiel a su papel de escenario de las convulsiones regionales, lo ocurrido en el Líbano en aquellas pocas semanas y que el asesinato del 14 de febrero precipitó, fue, en buena medida, producto de un clima internacional que en aquellos momentos ya había convertido a Siria en uno de los integrantes del llamado 'eje del mal' creado por el presidente de EEUU, George W.

11 Rafiq Hariri tuvo un primer mandato de 1992 al 1998 y un segundo entre 2000 y 2004 (21 de octubre).

12 Ver Human Rights Watch (1997).

13 El 28 de agosto de 2004, el consejo de ministros aprobaba un proyecto de enmienda constitucional que permitía la prolongación del mandato de Lahoud hasta el 24 de noviembre de 2007. El Parlamento aprobó la reforma, con mayoría de dos tercios, el 3 de septiembre del mismo año. El día anterior (2 de septiembre de 2004), el Consejo de Seguridad de la ONU había aprobado la resolución que instaba a Siria a retirarse total e inmediatamente del Líbano.

14 En 2005 Siria tenía 15.000 soldados concentrados en el Monte Líbano, Líbano norte y la Bekaa. En junio de 2001 había habido un primer repliegue hacia otras zonas, y en julio de 2003 una retirada de 20.000 soldados.

15 El cedro hace referencia al árbol que simboliza la eternidad en la bandera libanesa.

16 La denominación 'anti-sirio' y 'pro-sirio' sería incorrecta en tanto que no se refiere a una oposición o apoyo a la población siria sino al régimen de Siria, pero es comúnmente utilizada. También se hace referencia a ambos grupos como 'mayoría' y 'oposición'. La mayoría parlamentaria incluye el partido Corriente del Futuro (suní, con el diputado Saad Hariri, hijo del fallecido Rafiq Hariri), el Partido Socialista Progresista, dirigido por el diputado druso Walid Jumblatt, y las formaciones cristianas Forces Libanaises y Falanges Libanesas (Kataeb) dirigidas por Samir Geagea y Amine Gemayel, respectivamente. Respecto a la oposición, a parte de Hezbollah hay otra formación shiita, Amal, dirigida por Nabih Berri (presidente del parlamento), junto con el partido Corriente Patriótica Libre del general Michel Aoun, otra formación cristiana, Marada, dirigida por el ex ministro Soleiman Frangié, y formaciones sunnitas alrededor de los partidarios del ex primer ministro Omar Karamé, y de Moustapha Saad. A la oposición también se ha unido el Partido Democrático dirigido por el ex ministro Talal Arslan, además del hasta noviembre 2007 presidente de la República, Émile Lahoud (católico maronita), que no pertenece a ningún partido. Para ver detalles sobre el documento firmado por Hezbollah y la Corriente Patriótica Libre en febrero de 2006, ver la bibliografía adjunta.

Bush, y que además demonizaba a Hezbollah por su alianza con Irán, también en la picota por sus supuestas responsabilidades en la promoción del terrorismo internacional. La falta de apoyo sirio a la invasión estadounidense a Iraq había marcado un punto de no retorno y la resolución 1559 del Consejo de Seguridad de la ONU de septiembre de 2004 fue reflejo de ello.¹⁷ En ésta se emplazaba a Siria a respetar la soberanía libanesa y se solicitaba explícitamente la retirada de las tropas sirias del Líbano, además del desarme de las milicias, en una clara referencia a Hezbollah.¹⁸ Este escenario inició dos dinámicas que actuaron en paralelo y que se prolongarían en el tiempo: por un lado, el aislamiento de Siria en el tablero regional e internacional y, por otro lado, una fuerte internacionalización de la cuestión libanesa.

Esta internacionalización explícita, que vino marcada por la 1559, vendría confirmada por sucesivas resoluciones de la ONU, entre ellas la resolución 1595 de abril de 2005 que establecía una Comisión de Investigación Internacional Independiente, el preludio para la creación de un tribunal especial para juzgar a los responsables de la muerte de Hariri.¹⁹ El peso de estas resoluciones ha sido extremo en la vida política del país en los tres últimos años, hasta el punto de convertirse en ejes de polarización, habiéndose apropiado de sus contenidos en sus discursos y reivindicaciones los polos confrontados. Del mismo modo, el posicionamiento a favor de la creación del Tribunal, formulada a instancias del entorno de Hariri (hijo) —ya en el gobierno tras haber cosechado unos resultados espectaculares en las elecciones de la primavera de 2005— fue incorporada rápidamente por todo el bloque definido como 'anti-sirio'. Así, a la polarización internacional le siguió la polarización política libanesa, y a ésta la polarización social, que desde entonces no ha dejado de ir in crescendo.

Sin embargo, a pesar de esta 'internacionalización' de la cuestión libanesa, es importante señalar la dimensión interna de la fractura. Desde 2000 se había empezado a fraguar un movimiento interno de contestación a la *Pax Siriana*, y que no sólo aglutinaba a sectores cristianos sino que incluía a un amplio

espectro político que iba desde el líder druso Walid Jumblatt hasta la izquierda libanesa. Las críticas a las derivas autoritarias impuestas por Damasco, junto a una crisis económica atribuida a la interferencia siria en los asuntos libaneses (con una importante presencia de trabajadores sirios en el país), se beneficiaron de un contexto de debilitamiento de Siria tras la muerte del presidente Hafez al-Assad. Así, ya con el cambio de siglo se empieza a forjar dentro del Líbano una línea divisoria entre los que apoyan al gobierno (por aquél entonces 'pro-sirio') y un eje druso-cristiano que abandera la oposición pidiendo un reequilibrio de las relaciones libano-sirias. Es destacable mencionar que esta fractura se vertebró entorno a uno de los ejes de división actual, es decir, acerca de la definición de las relaciones sirio-libanesas, pero con una diferencia significativa: en aquel momento, los principales responsables sunníes y shiíes aprobaban la presencia siria en el Líbano, fuera Rafiq Hariri como jefe de Gobierno o bien Hezbollah.

Asimismo, es interesante circunscribir este entorno internacional a una constante en la historia del Líbano en la segunda mitad del siglo XX: según varios analistas, la doctrina de seguridad libanesa se basaba en un equilibrio entre dos políticas: por una parte aceptar la protección de potencias occidentales, y por otro, pactar con los poderes árabes para evitar las amenazas regionales.²⁰ Así, la crisis originada en 1958 propició la intervención de EEUU en el Líbano, y no fue hasta el ataque contra los marines en Beirut en 1983 y el repliegue de las tropas estadounidenses (y las Fuerzas Multinacionales) que Siria pasó a llenar el vacuum de 'protección' con el beneplácito de EEUU (aunque su presencia en el país databa de 1976). En 2004 múltiples factores alteraron de nuevo esta fórmula y la 'protección' occidental fue de nuevo requerida. Es desde esta interpretación histórica que podría entenderse el nuevo posicionamiento, cuando el entonces primer ministro Hariri, con una cercana relación con Francia, EEUU y Arabia Saudí, se habría situado en la órbita 'occidental'. Es aquí donde se conjuga la escena internacional con la lógica interna libanesa, que muestra además el carácter instrumental y el dinamismo de muchas de las posiciones y alianzas.

De la crisis al bloqueo

El asesinato de Rafiq Hariri inició una dinámica nueva en el país: la toma de la calle como espacio de reivindicación socio-política. Así lo corro-

boran las manifestaciones del 27 de febrero, del 8 y 14 de marzo de 2005, y la profusión de carteles con mensajes en exaltación de uno u otro bando.²¹

17 En diciembre de 2003 el congreso de EEUU había votado la Syrian Accountability and Lebanese Sovereignty Act, que emplazaba a aplicar sanciones contra Siria y que fue aprobada por el presidente George W. Bush en mayo de 2004. La resolución 1559 fue adoptada a instancias de EEUU y Francia, cuyo presidente, Jacques Chirac, había realizado un marcado giro en su política exterior alineándose con su homólogo estadounidense (después de haberse manifestado con anterioridad en contra de la invasión de Iraq por parte de EEUU).

18 Ver la resolución 1559 en <<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sc8181.doc.htm>>

19 Una resolución posterior del Consejo de Seguridad, la 1686 de junio de 2006, extendía el mandato de la comisión para incluir la asistencia a las autoridades libanesas en la investigación de otros asesinatos con motivación política, intentos de asesinato o explosiones desde octubre de 2004.

20 Ver introducción en el documento Shehadi, N. y Wilmshurst, E. (2007).

Respecto a las manifestaciones, lo que en un principio fue positivo por significar un clamor popular que hacía muchos años que no había podido expresarse, progresivamente fue mostrándose como una expresión con riesgos de confrontación. Así lo atestigüaba la agresividad de muchos mensajes y los incidentes que hubo entre integrantes de un bando y otro.

Todo ello se agravó con la guerra de 2006 y en diciembre de aquel año la oposición tomó de nuevo el espacio público como plataforma de reivindicación. Desde entonces el centro de Beirut permanece 'ocupado'. Según varios analistas, esta situación ha sido deplorada por una parte de la población, que ha visto como uno de los pocos espacios otrora de encuentro había sido apropiado por una opción política (y militar). Además, el sitio escogido resulta especialmente relevante y simbólico por tres motivos: por estar en el corazón de la ciudad;²² por evidenciar físicamente, al situarse cerca de la sede del primer ministro, la actual fractura social y política que permea el país; y, a su vez, por ilustrar un peligroso fenómeno en el escenario actual, que es la pretensión de trasladar la política de las instituciones a la calle.

De hecho, lo que en 2005 empezó como una profunda crisis ha ido evolucionando hacia un bloqueo total de las instituciones y una parálisis de la actividad gubernamental. El ejemplo más claro y último ha sido la imposibilidad, pasados más de tres meses desde el fin de su mandato, de elegir un sustituto para el presidente Émile Lahoud. Pero anteriormente hubo

otros temas de controversia como la formación de un gobierno de unidad nacional, reclamado por la oposición que finalmente retiró sus ministros en noviembre de 2006. Posteriormente, la confrontación política giró en torno a la instauración del tribunal especial para juzgar a los responsables de Hariri, solicitada por el Gobierno a la ONU, y sobre el cual el presidente del parlamento, el shií Nahid Berri, se negó a convocar una sesión para su aprobación. Por ello, la disconformidad alrededor de la elección del presidente aparece como uno más en la línea de acontecimientos en este periodo convulso, ya que después se auguran crisis consecutivas derivadas de la necesidad de nombrar otro gobierno, otro primer ministro y un nuevo jefe de las fuerzas armadas.

Todas estas crisis tienen un punto en común, y es la constante en los puntos de fractura que vislumbran un eje con dos polos que parecen inconjugables. Y no sólo en torno a las relaciones con Siria, sino con múltiples cuestiones como el ámbito económico o en la estrategia de seguridad. La guerra de 2006 significó un considerable aumento de la confrontación, tras las acusaciones de la oposición contra el entorno gubernamental de haber favorecido la prolongación del conflicto por intereses propios (léase, la desactivación de Hezbollah). La guerra fue un factor enormemente desestabilizador, que contribuyó a aumentar el sentimiento de vulnerabilidad y de amenazada percibido por la comunidad shií, según han señalado analistas entrevistados para la elaboración del presente informe.

Sobre la elección presidencial

Respecto a la elección presidencial cabe plantearse cuáles son los elementos subyacentes a esta fuerte polarización. Los puntos de bloqueo se refieren tanto a la forma de la elección como a las cuestiones de fondo que deberán plantearse una vez elegido el presidente. Las primeras aluden al quórum con qué debe ser nombrado el presidente (la mayoría parlamentaria ha amenazado con aprobarlo bajo la fórmula del 50%+1, mientras que la oposición propugna la necesidad de dos tercios) —cuestión ésta producto de la ambigüedad y debate en torno al artículo 49 de la Constitución—, así como qué condiciones deben regir en la reforma constitucional necesaria para la elección del único candidato hasta ahora acordado, dado que se trata del actual jefe de las fuerzas armadas. Los aspectos de fondo, aunque supeditados a los anteriores, ofrecen las verdaderas claves para la comprensión de la crisis.

La oposición, encabezada por el General maronita Michel Aoun y Hassan Nasrallah como líder de Hezbollah, exige obtener capacidad de veto en un futuro gobierno de unidad nacional (cuya formación deberá ser ratificada por el futuro presidente). Su reclamación, basada en que su fuerza representa a más de la mitad de la población del país, persigue obtener poder de decisión sobre cuestiones cruciales, como garantizar el derecho a la 'resistencia', es decir, a defenderse de Israel, país que considera ocupante y potencialmente atacante. Otra cuestión sumamente relevante es garantizar que las actuaciones del Gobierno no dañen la alianza estratégica de Hezbollah con Siria. Esto incluye todo lo relacionado con la futura creación del tribunal especial, cuyo establecimiento es considerado politizado por parte de la oposición (aunque el bando 'pro-sirio' ha condenado el atentado y se muestra partidario de

21 Tras el 14 de febrero de 2005 las manifestaciones se sucedieron: el 27 del mismo mes, las primeras protestas 'anti-sirias' causaron la renuncia del Gobierno del 'pro-sirio' Omar Karami; el 8 de marzo, las protestas convocadas por Hezbollah fueron secundadas masivamente; el 14 de marzo, la masiva manifestación de nuevo 'anti-siria' es de tal envergadura que es calificada como 'la revolución del cedro'.

22 Desde el 1 de diciembre de 2006, la oposición ha instalado un campamento en una zona acordonada en las inmediaciones de la Plaza de los Mártires, al lado de la gran mezquita construida por Hariri y del velatorio de sus exequias.

investigarlo).²³ Hay otros temas en la agenda, siendo la reforma electoral uno de ellos y considerada para muchos como la verdadera cuestión de fondo.²⁴

La permanencia de la crisis durante más de dos años ha puesto de relieve la necesidad de instaurar mecanismos de gestión de crisis que eviten que éstas se conviertan en bloqueo. En opinión de varios analistas, el común denominador en los sucesivos desencuentros ha girado entorno a la interpretación de la Constitución por lo que consideran que el establecimiento de un mecanismo de arbitrio sobre ello sería una forma de desbloqueo. En concreto, se propone la aplicación de una cláusula contemplada en el Acuerdo de Taef que permitiría que el Consejo Constitucional ya existente adoptara una nueva función hasta ahora no aplicada que sería la interpretación de la Constitución.²⁵

El proceso de fin del mandato de Émile Lahoud y los intentos de elegir un nuevo presidente ofrece varias consideraciones, algunas positivas y otras negativas. Por una parte, y como hechos positivos a destacar, no es desdeñable el que Lahoud abandonara finalmente el palacio presidencial la noche del 23 de noviembre de 2007 a pesar de haberse negado anteriormente a hacerlo si no se había conseguido un sustituto para el cargo. Como señaló un analista, ésta no es una cuestión menor en el mundo árabe, cuyos líderes están acostumbrados a permanecer en el poder. En segundo lugar, a pesar de que la elección fuera pospuesta innumerables veces, el hecho en sí era producto de un acuerdo de las partes. Finalmente, es destacable que, ante la incertidumbre del momento y dado el vacío presidencial producido, los mensajes de los líderes fueran de calma, hecho que derivó en unos días posteriores en que la situación estaba bajo control. Respecto a los elementos negativos son numerosos y constituyen evidentes factores de riesgo: sigue sin haber una figura presidencial, después de

más de una decena de convocatorias del Parlamento para realizar una votación; la única figura aceptada formalmente por todas las partes ha sido la del actual jefe de las fuerzas armadas, por tanto una figura militar, hecho que aún común en la región, no puede ser interpretado favorablemente; y que días después de la proclamación de Michel Sleiman como candidato, el que debía ser su sustituto resultara muerto en un atentado, en un claro mensaje contra el candidato presidencial y que augura riesgos futuros.²⁶

Al mismo tiempo, un elemento de significativa trascendencia en el proceso de elección presidencial ha sido la continua presencia de mediadores extranjeros en la crisis. En efecto, las delegaciones de embajadores se sucedieron, y cobró especial relevancia la 'troika' comunitaria formada por Francia a la cabeza, España e Italia -no casualmente los tres países con un número importante de tropas en la UNIFIL-. La retirada de EEUU de la primera escena, ocupado en la conferencia de paz de Annapolis, no fue tampoco casual, sino que obedeció a una voluntad de desmarcarse de la primera fila sin dejar de influir en un segundo plano, como pusieron de manifiesto los llamamientos de EEUU a la participación del patriarca maronita en la definición de una lista posibles candidatos. Esta presencia e interferencia internacional reflejó, por una parte, los intereses de los actores extranjeros en la elección de un presidente favorable a sus principios, pero a su vez, también evidenció la dependencia externa del Líbano a la hora de tomar decisiones internas, siguiendo aquella tradición de protección de las comunidades. Este escenario puso de relieve que los 'buenos oficios' no eran tales, sino que respondían más a la agenda exterior de determinados gobiernos que a una voluntad de resolver las diferencias. Varios analistas coinciden en afirmar que la 'protección' externa ha contribuido a profundizar la división interna, incluso incrementando el perfil confesional de la tensión.

El deterioro de la seguridad: un elemento más de inestabilidad

En paralelo a la confrontación política y a los intentos de trasladar la reivindicación fuera de las instituciones, estos tres años iniciados con el asesinato de Hariri han visto cómo la situación de seguridad se deterioraba enormemente en el conjunto del país. Este fenómeno ha tomado diversas formas, la más impac-

tante ha sido la ola de asesinatos de personalidades políticas, periodísticas, o militares. En este periodo han muerto en estas circunstancias decenas de personas.²⁷ Pero el Líbano ha visto, además, cómo durante este relativamente corto *lapsus* de tiempo, y al margen de la guerra de 2006, confluían numerosos actos de vio-

23 Para más información sobre el Tribunal especial, ver Shehadi N. y Wilmschurts E. (2007). Sobre el posicionamiento de la oposición sobre la cuestión, ver el documento de entente entre Hezbollah y la Corriente Patriótica Libre.

24 La adopción de una nueva ley electoral es una de las tres cuestiones presentes en el plan propuesto por la Liga Árabe y aprobado el 6 de enero de 2008, junto la elección de un nuevo presidente y la formación de un gobierno de unidad nacional. Varios sectores en el Líbano reclaman una reforma electoral, entre ellos la asociación LADE (Lebanese Association for Democratic Elections). LADE plantea, en primer término, la necesidad de que una nueva ley que garantice una mayor proporcionalidad (a través de una sola circunscripción que evite el *gerrymandering*, método de alteración de circunscripciones para favorecer determinados resultados). También reclama el descenso de la edad de votación (de 21 a 18 años), una mayor participación de las mujeres (a través de una cuota del 30% en las listas), una mayor descentralización y la elección por votación de los alcaldes (ahora es por designación), entre otras medidas.

25 Una enmienda a los Acuerdos de Taef creó en 1990 el Consejo Constitucional, órgano que tiene tres prerrogativas: establecer la constitucionalidad de las leyes, resolver los contenciosos electorales, e interpretar la constitución. Sólo las dos primeras fueron adoptadas, mientras que la última nunca lo fue, a pesar de estar contemplada.

26 El general François Al Hajj, jefe de operaciones de las fuerzas armadas libanesas, y varios de sus guardaespaldas murieron el 12 de diciembre de 2007 en un atentado cerca del palacio presidencial en Beirut.

lencia: en enero de 2007, incidentes en la Universidad Árabe de la capital hicieron saltar todas las alarmas sobre un conflicto sectario generalizado; en junio del mismo año se producía un ataque mortal contra soldados de la UNIFIL y el lanzamiento de cohetes *katiushkas* hacia la frontera; en mayo se iniciaba el conflicto del campo de refugiados de Naher el-Bared entre la milicia Fatah al-Islam y el ejército libanés; y durante todo 2007 varias bombas sacudieron varias zonas del país.

Todos estos acontecimientos han actuado en una sola dirección: han contribuido a aumentar la tensión. Sin embargo, es necesario, hacer hincapié en varios aspectos. Por un lado, cabe diferenciar su naturaleza, no pudiéndose automáticamente derivar de su simultaneidad en el tiempo una conexión, aunque en algunos casos podría no ser casual. Por otra parte, y esta afirmación sirve para la mayoría de ellos, su autoría y su verdadera motivación siguen siendo especulación.²⁸

Respecto a los asesinatos de Hariri y de otras víctimas con un patrón similar que se añaden a la larga lista de asesinatos políticos en el Líbano,²⁹ el Tribunal establecido para este efecto deberá dictaminar la responsabilidad. Por el momento, cuatro responsables de los servicios de inteligencia y seguridad libaneses se encuentran detenidos desde hace más de dos años sin que haya cargos para su procesamiento. Asimismo, las acusaciones iniciales contra responsables del régimen sirio, basadas en una investigación preliminar, habrían quedado desacreditadas ante la falta de pruebas, según fuentes informadas han revelado para la elaboración de este documento. Por tanto, el Tribunal deberá juzgar, previa investigación, quién estuvo detrás del asesinato de Hariri, y

dictaminar si las muertes sucesivas están relacionadas (y en tal caso, juzgar a los autores). Por el momento, el tribunal aún no ha sido instaurado y se prevé que su andadura sea larga. En todo caso, está claro que buena parte de los asesinatos han tenido un mismo objetivo: integrantes o personalidades próximas a la coalición del '14M'. Otra cuestión esgrimida ha sido la conexión temporal de los sucesivos atentados con algún acontecimiento relacionado con el Tribunal, lo que podría indicar un claro mensaje proveniente de los detractores de su creación.

A tenor de esta situación cabe constatar que la inestabilidad ha ido *in crescendo*, especialmente en el último año y medio. Desgraciadamente, algunos elementos hacen preveer que se incremente: el avance en el establecimiento del Tribunal, la polarización en el escenario internacional, el rol desempeñado por las intervenciones exteriores (uno de los últimos asesinatos iba dirigido contra un convoy de la embajada de EEUU), el fortalecimiento de al-Qaeda a escala global, o las actuaciones armadas a nivel internacional. Por ejemplo, un ataque contra Irán, que planea en toda la región desde hace meses, desencadenaría reacciones imprevisibles: ¿participaría Hezbollah? ¿Aprovecharía Israel para atacar en suelo libanés a sus enemigos? Desde el plano interior, las amenazas a la seguridad pueden derivarse de varios factores: la persistencia del bloqueo político, la subida de tono en los mensajes lanzados por los líderes políticos (en este sentido, ya se ha visto una evolución entre finales de 2007 y los primeros meses de 2008, cuando varios líderes han aludido la posibilidad de guerra interna), y sobre todo, y el más preocupante, por el rearme de milicias y de individuos constatado por varios expertos.³⁰

La crisis como oportunidad o cuatro cuestiones sin resolver

La resolución del actual *impasse* en el que se encuentra el Líbano tiene que ver con multiplicidad de factores, algunos internacionales, otros regionales y muchos de ellos, nacionales. Más allá del bloqueo en el que se encuentra actualmente el país, y a sabiendas de la profunda influencia de factores

externos en su porvenir, se plantean varios retos que deberían resolverse a medio plazo y que sólo serán posibles con un debate interno, inclusivo, sereno y profundo. Algunos de estos retos están además en el fondo de la tensión, por lo que al menos reconocerlos y comprometerse a abordarlos, aún cuando

27 Las muertes más significativas que han seguido al asesinato de Rafiq Hariri han sido: en junio de 2005, Samir Qasir, periodista y académico, y Georges Hawi, ex secretario general del Partido Comunista Libanés; el parlamentario Gebran Tueni en diciembre de 2005; el ministro de industria, Pierre Gemayel, el 21 de noviembre de 2006; el diputado Walid Eido el 13 de junio de 2007; el diputado Antonine Ghanem el 19 de setiembre de 2007; el 25 de enero de 2008, un alto oficial de la lucha antiterrorista, el capitán Wissam Eid, entre otras.

28 Respecto al atentado contra un contingente español de la UNIFIL, su investigación está subyugada, pero la participación de al-Qaeda esgrimida no tiene por el momento base fundamentada. Sí se sabe que Hezbollah negó tener cualquier responsabilidad, así como en el lanzamiento de los *katiushkas*. Respecto a las intenciones de Fatah al-Islam, se formularon hipótesis contrarias (según Hezbollah, Saad Hariri y EEUU estaban detrás del grupo; según el gobierno, Siria movía los hilos). Investigaciones recientes han rebelado una evolución compleja de la formación, similar a un conjunto de muñecas rusas, con participación de individuos sirios, libaneses, saudíes y palestinos. Para más información ver Saab B.Y y Ranstorp, M. (2007).

29 En la lista de asesinatos políticos en la historia del Líbano están otros dos primeros ministros sunnites, Riyad as-Solh y Rashid Karame (hermano de Omar Karame), abatidos en 1951 y 1987, respectivamente. También Kamal Jumblatt, druso, en 1977 y René Moawad, el presidente maronita salido de Taef, en 1989. Otros magnicidios fueron los de: Maarouf Saad, líder sunní propalestino, en 1975; Amal Moussa as-Sadr, fundador shií de Amal, en 1978; Tony Franjeh, jefe de la milicia de la Marada cristiana prosiria e hijo del entonces presidente, Soleimán Franjeh, en 1978; Bashir Gemayel, presidente electo de Líbano, antiguo jefe militar de las Fuerzas Libanesas organizadas por el Kataeb y primogénito de Pierre Gemayel, en 1982; Dany Chamoun, notable maronita, sucesor de Camille Chamoun en la dirección del PNL, en 1990. Más recientemente, en enero de 2002, Élie Hobeika, jefe de las Fuerzas Libanesas prosirias escindidas de los falangistas durante la guerra y ministro y diputado posteriormente, murió de un atentado en Beirut que presentó un *modus operandi* muy similar al del perpetrado contra Hariri.

30 Según los expertos, el indicador que permite afirmar el aumento en el número de armas es el precio de ellas, que se han disparado en el último año. Se calcula que comprar un *kalashnikov* es hasta diez veces más caro ahora que hace un año y desde la muerte de Rafiq Hariri el precio de varios modelos de armas pequeñas se ha triplicado. Según las mismas fuentes, la existencia de un mayor número de armas en circulación se debe tanto al aumento de la demanda (debida al aumento de la sensación de inseguridad, tanto a nivel individual como colectivo) como de la oferta. Ver Naharnet (2008).

su resolución necesite de un plazo de tiempo mayor, podría revertir en la mejora de la situación

Hezbollah: más allá del desarme

Una definición habitual de Hezbollah le compara con un 'Estado dentro de un Estado'. Efectivamente, desde su creación en 1982, la organización ha ido forjando un entramado social, económico, político y militar que le ha asemejado a la estructura, función y capacidad de un Estado.³¹ Es más, la debilidad del Estado libanés incluso le ha propiciado una definición que va incluso más allá que la anterior: Hezbollah actuaría como un Estado dentro de un *no-Estado*.

El nuevo panorama surgido de la retirada del ejército israelí del sur del país en el año 2000 obligó a la organización a redirigir sus reclamaciones. Si éstas ya no podían incluir el fin de la ocupación al sur del río Lítani, se centraron en una triple razón de ser: el fin de la ocupación de las Granjas de Shebaa, zona incluida en los Altos del Golán sirios anexionados en 1981;³² la existencia de detenidos en manos de Israel; y el temor a una nueva agresión o invasión, es decir, el derecho a la resistencia. Por tanto, la guerra de verano de 2006 reafirmó esta última justificación y permitió a Hezbollah capitalizar lo que fue proclamado como una victoria contra el ejército israelí (que tuvo dificultades evidentes en el terreno a pesar del alto número de bajas del lado libanés, sobre todo civiles).³³ En este contexto, el reconocimiento al 'derecho a la resistencia' ha seguido siendo durante estos años la carta a jugar por Hezbollah, tanto en el tablero internacional como nacional. Y en ello se enmarca la presente polarización política: mientras Hezbollah exige el reconocimiento a su derecho a la resistencia, junto con la capacidad de veto en un futuro gobierno, el entorno del '14M' se ha posicionado reclamando su desarme, a la luz de la resolución de 1559 y de la alianza de Hezbollah con Siria y con Irán (en el contexto de polarización internacional que ha convertido a ambos en '*rogue States*', especialmente el último).

A pesar de estas realidades, la reclamación del desarme de Hezbollah sigue siendo no sólo una reivin-

dicación del eje 'anti-sirio', sino un sentir colectivo relativamente extendido, que considera que se trata de una situación claramente anómala que debe corregirse. El cómo y el cuándo son producto de debate: ¿debería hacerlo la comunidad internacional, presuponiendo que el Estado libanés sería incapaz?³⁴ ¿Es la resolución 1559 la mejor forma de reclamarlo o bien debe buscarse una fórmula interna y consensuada? ¿Es planteable a un corto plazo? Dos cosas parecen claras: un desarme realizado por una imposición de la fuerza sería no sólo enormemente contraproducente, sino contradictoria con su fin. Por otro lado, un desarme inmediato es poco viable, dada la enorme tensión y la reciente agresión de Israel. Es más, ambos elementos son aceptados incluso por la mayoría parlamentaria, por lo que enmarcar un futuro desarme de Hezbollah en una estrategia nacional de defensa a medio o largo plazo aparece como la alternativa más sensata defendida por varios analistas. Finalmente, cabe tener en cuenta un elemento sumamente importante también señalado por éstos: la legitimidad de Hezbollah sigue siendo relevante para una parte de la población, la shií (aunque no toda), que le pide protección. En efecto, la función de Hezbollah se entiende en el panorama de repliegue confesional de una comunidad (infrarepresentada institucional y políticamente, y claramente más empobrecida) que actúa bajo el prisma de la percepción de amenaza. Por ello, desactivar esta amenaza sigue siendo el paso previo a cualquier estrategia de integración de Hezbollah en una estructura regular. De lo contrario, Hezbollah actuará como una pieza más en la estrategia del miedo. Para todo ello, su participación en el ámbito político en paralelo a su actividad armada es un valor que no puede ser despreciado.

Los derechos de los refugiados palestinos: un imperativo

Son muchos en el Líbano que expresan que sin la resolución de la cuestión de los refugiados palestinos no habrá paz en el país. Este sentir refleja la tensión aportada por la presencia estimada de unos 445.000 refugiados en territorio libanés desde que se inició su llegada en 1948 con la creación del Estado de Israel.

31 Hezbollah posee un brazo político y un brazo armado conocido como 'Resistencia Islámica', y es considerado como una organización terrorista por EEUU.

32 Las Granjas de Shebaa son un pequeño territorio (14 granjas en unos 25 km2) reclamado por el Líbano pero que Siria considera perteneciente a los Altos del Golán ocupados por Israel en 1967. De hecho, todos los mapas de Naciones Unidas adjudican este territorio a Siria basándose en los acuerdos anglofranceses de 1923 y el armisticio de 1946. El gobierno libanés presentó su primera reclamación sobre la soberanía de las Granjas en el año 2000, tras la retirada de las tropas israelíes del sur del Líbano.

33 Cabe señalar la trascendencia del despliegue por primera vez en la historia del país del ejército libanés, juntamente con tropas de la UNIFIL y obedeciendo a la resolución 1701, en el sur del río Lítani en agosto de 2006. Sin embargo, a pesar de esta 'concesión', numerosos elementos evidenciaron el poder del que goza Hezbollah. De entrada, la resolución 1701 fue aprobada bajo el capítulo VI, es decir, no abogaba por una imposición por la fuerza sino que fue producto del acuerdo entre las partes, Hezbollah incluida. Al mismo tiempo, la ambigüedad reflejada en el propio texto de la resolución jugaba también a favor de Hezbollah: en ella se establece que no se permite la presencia de 'entes armados', pero no se emplaza al desarme del grupo armado. La diferencia es sutil pero sumamente relevante: Hezbollah ha conseguido no hacerse visible como actor armado, pero el descubrimiento de alijos de armas evidencia la capacidad militar de la que goza la organización. Pero tras la contienda es sobre todo la capitalización de la 'victoria' la que le ha conferido su verdadero poder: por una parte, se ha erigido en la institución reconstructora de las zonas atacadas, tanto en el sur del país como en los suburbios de Beirut, evidenciando el 'vacío' de Estado en zonas ya de por sí marginadas. Por otra parte, su fuerza política se ha incrementando, como lo evidencia la presión para obtener la capacidad de veto en las instituciones, consiguiendo alianzas que le han permitido, hasta el momento, impedir la elección de un candidato presidencial no afín a sus intereses; finalmente, el conflicto aglutinó como nunca a la población shií alrededor de Hezbollah y en detrimento de Amal, el otro partido shií. Paralelamente, hay que señalar otros elementos que no han jugado en su favor, según han señalado personas entrevistadas: en primer lugar, parte de la población shií afectada directamente por el conflicto le reprocha no haber sido atendida suficientemente durante los bombardeos (muchos estuvieron sin agua ni comida bajo la artillería israelí); otra parte de la población le reprocha haber llevado el país a una guerra de aquella magnitud por la osadía de secuestrar a dos soldados; y finalmente, no pueden obviarse los réditos negativos a largo plazo que le ha proporcionado la 'ocupación' del centro de la capital.

34 Algunos analistas argumentan esta dificultad basándose en el hecho que el ejército esté integrado, en una parte importante, por población shií.

Recibidos en ese momento con los brazos abiertos, tanto por la población como por las autoridades, su situación se deterioró hasta llegar a hoy en día, cuando la discriminación, marginación y los abusos han sido moneda corriente a lo largo de cerca de seis décadas. En la actualidad se encuentran repartidos en 11 campos oficiales (después de la práctica desaparición del Naher el-Bared tras el enfrentamiento con el ejército en 2007) en un espacio delimitado y muy limitado siendo el más numeroso el de Ein el-Hilweh, en el sur del país, que alberga a más de 45.000 personas. Sin embargo, a pesar de las cifras oficiales, se estima que la cifra real de refugiados es de unos dos tercios de la oficial, habiendo parte de ellos emigrado sobre todo a países europeos, dadas las dificultades encontradas en el Líbano.

El debate en torno a la cuestión de los refugiados palestinos en el Líbano ha girado alrededor de su integración en el país. De hecho, fue el Acuerdo del Cairo de 1969 entre el Gobierno libanés y la OLP, en el que se establecía el reconocimiento de derechos económicos y sociales para los refugiados, el que hizo saltar todas las alarmas y desencadenó tensiones claras alrededor de esta cuestión. La presencia de los refugiados palestinos ha creado numerosos recelos por varias cuestiones, no sólo por el tema económico: los campos han sido espacios en los que el Estado libanés no podía intervenir (tampoco sus fuerzas de seguridad), creando mini pseudo Estados que escapaban a cualquier control; han sido refugio para grupos armados, fuera en sus inicios la OLP u otros; y las rivalidades internas han sido y son motivo de tensión, reproduciendo los conflictos del escenario palestino-israelí;³⁵ Además, los palestinos participaron de la 'guerra civil', formando parte del 'movimiento nacional' contra los falangistas; y han sido instrumentalizados por poderes externos, como Siria, que jugaba la carta libanesa para sus propios intereses (intentando reducir la influencia de los sectores arafatistas y fomentando un clima de inseguridad permanente que le era beneficioso en el contexto de la post-guerra). Finalmente, la marginalidad en los campos de refugiados ha creado espacios de radicalización con una amplia presencia de armas, dejando la puerta abierta a elementos externos radicales (como pasó con parte de los integrantes de la milicia Fatah al-Islam, que combatió en Naher el-Bared).

La complejidad de la situación y la dependencia de la evolución del conflicto palestino-israelí (y árabo-israelí en general) ha llevado a los dirigentes libaneses a no atajar el problema que representan los campos de refugiados palestinos, manteniendo las medidas legales discriminatorias hacia esta población, afectada además por la hostilidad de parte de la población libanesa, a la cual sin duda la instru-

mentalización política ha contribuido. En la actualidad, la población palestina tiene prohibido trabajar en 70 tipos de empleos esgrimiendo razones de seguridad. De hecho, el gobierno libanés ha abanderado el eslogan del derecho al retorno de esta población (reconocido por la resolución 194 de Naciones Unidas) pero para que ello sirviera sólo para posponer cualquier solución. Hasta el momento ha habido algunos intentos por parte de los gobiernos libaneses junto con las fuerzas palestinas y la UNRWA, como la creación de un Comité de palestinos y libaneses en 2005, pero su paralización es casi total. También el proceso de diálogo nacional de 2006 trató la cuestión, aunque no hubo ningún avance. Al mismo tiempo, varias fuerzas políticas se declararon a favor en 2006 de conceder el derecho al trabajo a la población palestina, en una ley finalmente no aprobada.

Sobre esta cuestión, cabe tener en cuenta varios elementos: por una parte, los palestinos no pretenden naturalizarse en el país, a pesar de que el Gobierno libanés continuó utilizando este argumento como justificación de sus políticas discriminatorias. Por otra parte, y por lo menos en la actualidad, la pretensión de que ofrecer trabajo a los palestinos significaría dejar sin trabajo a los libaneses carece de fundamento, dada la numerosa presencia de inmigrantes procedentes de países asiáticos que (a pesar de la crisis actual) cubren una demanda que no se asimila localmente. Además, no se pueden obviar las contribuciones a la economía libanesa de la población palestina (recogidas en estudios encargados por organizaciones de derechos humanos), así como las futuras si se les permitiera trabajar, ya que difícilmente los ingresos abandonarían el Líbano.³⁶

Así, el enfoque hacia la población palestina que vive en el Líbano requiere (evidentemente, sin olvidar el derecho al retorno), en primer término, de medidas que reviertan la catastrófica situación humanitaria que sufren. En segundo lugar, incorporar medidas a nivel legislativo y parlamentario que pasen por el reconocimiento de sus derechos básicos. Finalmente, y como parte del paquete, aplicar controles para limitar el número de armas en circulación. Si todo ello no se ataja, las probabilidades de que surjan nuevos conflictos que tengan como epicentro los campos de refugiados palestinos no son nada desdeñables, tal y como ya han alertado varios responsables.

La crisis económica: el factor Dubai

Los grandes paneles publicitarios que inundan la capital ofreciendo vuelos baratos hacia Dubai no responden a un interés turístico por esta zona del Golfo, sino que son el reflejo de una creciente crisis

³⁵ Según varios expertos, los grupos próximos a Fatah son minoritarios, aunque su presencia está en aumento, de modo que predominan los grupos más próximos a Hamas y cercanos al eje Irán-Siria.

³⁶ Ver en la bibliografía el informe de la Palestinian Human Rights Organization (PHRO) (2007).

económica en el Líbano que ha empujado a muchas empresas y ciudadanos libaneses a emigrar hacia aquel pequeño, pero boyante, principado árabe. Por ello, en el Líbano, llaman a Dubai el 'segundo Beirut', y a algunos les recuerda el caso de Chipre durante la 'guerra civil', cuando se decía que mientras el país se destruía, los libaneses construían el de otros.

La deuda contraída por el Líbano durante los últimos años alcanzó los 41.000 millones de dólares, y la guerra de 2006 no hizo más que agravar la situación. El resultado ha sido un país parcialmente destruido, reconstruido a duras penas, donde el turismo y la inversión extranjera (hasta entonces fuentes de ingresos) se han prácticamente anulado. Paralelamente, los ciudadanos han visto cómo los precios de algunos productos básicos se multiplicaban, y que los cortes de luz y agua eran cada vez más cotidianos. De todo ello se ha derivado una emigración galopante, protagonizada tanto por jóvenes como por personas no tan jóvenes, y tanto por personal cualificado como por mano de obra no preparada. A la crisis económica general hay que añadirle un factor más de preocupación: la fractura ricos-pobres, y la fractura rural-urbano. Efectivamente, la crisis no ha afectado a todos por igual, ni ha impactado de la misma forma en la capital que en zonas muy deprimidas como la Bekaa, Akkar o Zahrani.

En el contexto de polarización política, la crisis económica ha sido también motivo de confrontación: la oposición ha criticado las reformas de corte neoliberal propuestas por el Gobierno, mientras que éste ha acusado a la oposición de explotar el descontento social y económico con finalidades políticas (Hezbollah ha realizado varias convocatorias de huelga). Pero además, el ámbito económico también ha sido el terreno donde se ha trasladado la polarización. Por una parte, mientras Hezbollah se ha concentrado en la reconstrucción de las zonas afectadas por el conflicto de 2006, la empresa de Hariri (Solidère) se ha enfrascado en una gran operación inmobiliaria de lujo en el centro de Beirut, ilustrando el discurso que propugna el gobierno de boom económico basado en una economía de servicios y de libre mercado. Por otra parte, mientras Hezbollah cuenta con dinero de Irán (de cuya contribución no sólo no se esconden, sino que la agradecen públicamente), el Gobierno recibe el apoyo del 'otro' eje, como demostró la conferencia de donantes celebrada a principios de 2007 en París (conocida como 'París 3'), donde el ejecutivo consiguió que Arabia Saudí se convirtiera en el mayor donante con 847 millones de euros, seguido por EEUU con 593.

De hecho, a pesar de que el debate sobre lo económico ha sido absorbido y utilizado en la confrontación

política, lo ha sido de una forma vacía. Los políticos no han elaborado programas económicos, más allá de discursos simplistas sin concreción. Varios analistas coinciden en afirmar que la política ha sido demasiado omnipresente, como si los problemas económicos y sociales de los ciudadanos no existieran. Acompañado con la paralización de facto de la actividad gubernamental (con la incertidumbre asociada que ello conlleva y que es tan mala para las buenas perspectivas económicas) el resultado ha sido que la gran mayoría de libaneses y libanesas ha sufrido con intensidad las consecuencias de la crisis económica. Por ello, y para evitar la deriva conflictiva que esta tensión añadida puede acarrear, es necesario situar en el primer plano de la agenda la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población. No hacerlo, en un ambiente de tanta inflamación, puede derivar en peligrosos incidentes violentos, como de hecho ya ocurrió a finales de enero de 2008 cuando el ejército se enfrentó a manifestantes que protestaban por los cortes de luz. En el contexto presente, un foco de confrontación de estas características fácilmente podría traspasar hacia el terreno ideológico y confesional. Asimismo, la aplicación de políticas de redistribución y de descentralización (prevista en el Acuerdo de Taef) que busquen corregir los múltiples desequilibrios es esencial para evitar una deriva y una mayor huida de capital humano de gran valor hacia latitudes lejanas.

El confesionalismo como pieza de la crispación

La estructura confesional ha sido una característica definitoria del Líbano, de modo que el confesionalismo ha permeado todas las instancias políticas, sociales y culturales del país. En momentos de tensión, este elemento ha facilitado la creación de discursos de reafirmación comunitaria que han derivado en discursos excluyentes. La polarización de los últimos meses no se ha escapado de ello, hasta el punto de que se ha especulado sobre si el conflicto político era en realidad un conflicto religioso.

Respecto a esta cuestión cabe apuntar varias matizaciones. A pesar de la asociación 'sunní -14M' y 'shii' - 8M', cabe mencionar que la fractura ha trascendido esta aparente división según perfiles sectarios. Así, prominentes figuras sunníes se han alineado con en el bando del '8M'³⁷, así como ha habido chiítas que no se han identificado con él. Cabe hacer una mención especial al posicionamiento de la comunidad cristiana: mientras el líder maronita Michel Aoun se ha situado en la órbita '8M', los cristianos de Samir Geagea y de Amine Gemayel se han situado en el del '14M'. Mientras que ello ha propiciado por parte de Geagea acusaciones de

37 Cinco primeros ministros sunníes se alinearon con la coalición contra el Gobierno de Fouad Sinióra. Entre ellos, Salim El hos, presidente de la plataforma Unión Nacional, y Omar Karamé, dirigente histórico de la ciudad de Trípoli.

traidor a Aoun, éste ha esgrimido que precisamente su alineación contribuía a evitar el temible enfrentamiento sunníes vs. shííes. Si bien esto es en parte verdad (dado el panorama internacional -ver el caso de Iraq, aún salvando las diferencias con el Líbano) podría afirmarse que Aoun ha actuado en buena medida por intereses propios (aspirando a ocupar la presidencia hasta el último momento) y ha dejado que Hezbollah utilizara esta carta en su lógica de rechazo a la fitna o guerra intramusulmana. Por tanto, podría considerarse que la fractura político-ideológica no se ha correspondido con una fractura religiosa, sin que ello signifique que la baza religiosa no haya sido instrumentalizada. Además, cabe tener en cuenta que la confrontación se ha producido de forma muy directa (por ejemplo, entre Hezbollah y el líder druso Jumblatt), hecho fácil en un país con élites que permanecen en el poder desde hace décadas y que han tenido un pasado de confrontación. Además otro elemento a tener en cuenta es que los grandes enfrentamientos en la historia del Líbano han tenido un importante componente intraconfesional.

En el panorama actual, personas entrevistadas para el presente informe afirman que los medios de comunicación han tenido una importante responsabilidad. Como ejemplo, cabe mencionar los incidentes que ocurrieron en la universidad árabe en enero de 2007 entre grupos del '14M' y del '8M' (la llamada *crise du jeudi noir*). Lo que fue motivado por una disputa personal entre jóvenes, terminó siendo presentado como un incidente político-confesional que, a su vez, desencadenó nueva crispación que hizo temer por un conflicto sectario de mayores proporciones. Asimismo, determinados políticos han agitado peligrosamente el discurso de la partición y han llegado a hablar de fractura cultural, refiriéndose a otras confesiones en términos que han sido calificados por algunos analistas de racistas. Estos

discursos simplistas e irresponsables que hablan de la posibilidad de dividir el territorio atendiendo a criterios confesionales no tienen en cuenta varios elementos: por una parte, el carácter entremezclado de las diferentes confesiones (hay cristianos del norte, y sunitas en el sur); por otra, la existencia de sectores de una comunidad que no se identifiquen con el discurso predominante de algunos líderes; y finalmente, obvian que la convivencia entre confesiones que comparten una misma lengua y cultura ha sido, a pesar de todo, posible a lo largo del tiempo.

En los últimos tiempos, varios movimientos ciudadanos han formulado demandas de laicidad que permitieran, por una parte, dar respuestas a aquellos sectores seculares de la población, y por otra, contribuir a la creación de una ciudadanía libanesa que trascendiera la pertenencia comunitaria y que, en último término, contribuyera a desactivar su utilización en el conflicto como justificador de violencia. De hecho, la desconfesionalización del sistema está prevista en el Acuerdo de Taef, sin embargo, los dirigentes políticos no han expresado interés en priorizarla, al menos en un corto o medio plazo. Parece claro que su efecto movilizador sirve a los intereses de los partidos, tanto para aglutinar a su electorado, como para agitar el fantasma de la oposición. Es decir, la afirmación confesional se ha convertido en un instrumento muy útil para crear la imagen del enemigo.

El pasado del Líbano y sus experiencias de inflamabilidad que han atizado el discurso confesional ponen de manifiesto la necesidad de reducir la carga confesional junto con la promoción de discursos de reconciliación, tanto en el ámbito político, como social, y sobre todo desde el sistema educativo, de forma que la mentalidad de división que predomina en el país pueda ser progresivamente desactivada.

Conclusión

El Líbano se encuentra en un peligroso *impasse* por la confluencia de numerosos factores. Entre ellos, la permanencia de un bloqueo político e institucional de gran calado, una fuerte polarización de posiciones planteadas como inconjugables, una crisis económica de grandes proporciones, y sobre todo, la consecución de un sinnúmero de actos violentos bajo diversas formas. Y todo ello acompañado de un contexto regional e internacional altamente inflamable que altera sobremanera el contexto libanés y que radicaliza los posicionamientos locales.

Sin embargo, es precisamente en este escenario tan vulnerable y tan sensible donde se perfila la necesidad y radica la oportunidad para los responsables libaneses de redirigir la mirada hacia el interior del país para llevar a cabo actuaciones urgentes: en primer lugar, reducir la sobrecarga confesional de los mensajes y de los posicionamientos políticos, evitando discursos violentos y de segregación que favorezcan el rearme, tanto de individuos como de grupos. En segundo lugar, activar mecanismos de arbitraje local que eviten que los conflictos políticos deriven en un bloqueo institucional y en una paralización de la actividad gubernamental. Los retos a medio plazo adoptan igualmente un carácter inapelable: abordar la crisis económica, acordar un debate para la reforma electoral, y reflotar el diálogo palestino-libanés sobre los refugiados. Respecto al desarme de Hezbollah, éste debe plantearse desde la desactivación previa de la sensación de amenaza de la comunidad shií, seguido de un debate interno al que Hezbollah se ha mostrado dispuesto y que ponga sobre la mesa la elaboración de

una estrategia nacional de defensa. Asimismo, las relaciones con Siria deberían descontaminarse de la presión internacional sobre ella, de manera que la reclamación de apertura de embajadas y definición de fronteras, formulada de hecho por ambos polos, sea un paso para la normalización de relaciones y para romper el aislamiento sirio, tan perjudicial para la paz de la región. Del mismo modo, la andadura del tribunal especial debe ser despoliticizada para que una merma en su credibilidad no sea utilizada como una pieza más de la tensión.

La confrontación política actual esconde dos elementos: por una parte, el hecho de que en el pasado los mismos líderes enfrentados habían logrado ponerse de acuerdo, en concreto en anteriores elecciones presidenciales celebradas en la década de los ochenta.³⁸ Por otro lado, es el reflejo del dinamismo y de la instrumentalidad de las alianzas y de las contra-alianzas de los actores libaneses. Un elemento vinculado a ello, y de gran menoscabo para la democracia libanesa, es la falta de renovación de sus líderes políticos. Y no sólo en términos de perpetuación en el poder, sino de responsabilidad en un pasado de actos criminales. Invertir esta tendencia probablemente sea el primer eslabón para la reconciliación y para un cambio de mentalidad que deje atrás décadas de conflicto y división. A modo de epílogo, una frase de un analista: 'los libaneses saben que no pueden esperar que haya paz en Oriente Medio para intentar conseguirla en su país', reflejo de la desesperanza para la paz en la región pero una invitación a abrirle el camino en y desde el Líbano.

38 Con una misma composición parlamentaria debido a la imposibilidad de celebrar elecciones por el conflicto armado, de 1982 a 1992, los diputados libaneses eligieron a presidentes con perfiles muy diferentes, desde Bashir Gemagel en 1982 (substituido por su hijo Amine tras ser asesinado antes de tomar el cargo) o Elias Hrawi en 1989 (que presidió el país hasta 1998 tras haber sido prorrogado su mandato, tal y como ocurrió con Émile Lahoud en 2004).

Bibliografía

- Balencie J.M. y De La Grange, A. (Eds).** *Les nouveaux mondes rebelles. Conflicts, terrorisme et contestations*, Editions Michalon, 2005
- Centre d'Études Strategiques pour le Moyen Orient (CESMO).** Adib, M., *La réforme de la gouvernance du secteur de la sécurité au Liban: la difficile reprise en main par l'Etat*, mayo 2006.
- CIDOB - Biografía de líderes políticos: Rafiq Hariri.** (actualizado en diciembre 2006), en http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/asia/libano/rafiq_hariri
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU,** *Informe de la Comisión de Investigación sobre el Líbano según resolución S-2/1, 10/11/06 (en inglés)*
- Corm, G.** *Líbano al desnudo*, La Vanguardia, 13/12/06
- Document d'entente mutuelle entre le Hezbollah et le Courant Patriotique Libre.** 6/02/06, en <http://www.voltairenet.org/article143313.html>
- Halliday, F.** *100 Mitos sobre Oriente Próximo*, Global Rhythm Press, 2005
- Jabbara, Joseph G. y Jabbara, Nancy W.** *Consociational Democracy in Lebanon: a Flawed System of Governance*, Loyola Marymount University, Los Angeles, USA, 2001
- El País, Las Sagas del Líbano.** 29/05/05, en: http://www.elpais.com/articulo/portada/sagas/Libano/elpepspor/20050529elpepspor_8/Tes/
- Human Rights Watch.** *Disappearances in Lebanon*, abril 2000 <http://hrw.org/english/docs/2000/04/13/leban0491.htm>
- . *Syria/Lebanon--Disappearances in Lebanon by Syrian Security Forces*, mayo 1997 <http://hrw.org/english/docs/1997/05/29/leban08821.htm>
- International Crisis Group.** *Hizbullah and the Lebanese Crisis*, octubre 2007, en: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5113&l=4>
- . *Lebanon at a Tripwire*, diciembre 2006, en: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4586&l=4>
- Le Monde.** *La fracture libanaise: qui est avec qui et pourquoi?*, 19/12/06
- Naciones Unidas, Resolución 1559 (2004).** en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sc8181.doc.htm>
- Naharnet.** *Lebanese arm themselves for fear of civil war*, 21/02/08
- Palestinina Human Rights Organización (PHRO).** *The Palestinians' contributions to the Lebanon's Economy*, abril 2007
- Saab B.Y y Ranstorp, M.** *Fatah al Islam: how an Ambitious Jihadist Project Went Awry*, Brookings Institution, 28/11/07, en: http://www.brookings.edu/articles/2007/1128_terrorism_saab.aspx.
- Shehadi, N. y Wilmshurst, E.** *The Special Tribunal for Lebanon: The UN on Trial?*, Chatham house, Julio 2007, en: <http://www.chathamhouse.org.uk/publications/papers/view/-/id/512/>

Escola de Cultura de Pau (UAB).

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura sobre Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Facultat Ciències Educació, Edifici G-6
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (España)
Tel: 93 581 24 14/ 93 581 27 52; Fax: 93 581 32 94
Email: alerta.escolapau@pangea.org
Web: www.escolapau.org

êçp escola de
cultura de pau

Edifici G-6, UAB, 08193
Bellaterra, España
Tel. 93 581 24 14
Fax 93 581 32 94
escolapau@pangea.org
www.escolapau.org

Quaderns de Construcció de Pau

Nepal: una mirada de gènere sobre el conflicte armado y el proceso de paz.

María Villellas Ariño

Junio 2008



Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

ÍNDICE

1. Introducción.....	5
2. La dimensión de género en el conflicto armado de Nepal.....	6
2.1. Las consecuencias del conflicto armado desde una perspectiva de género	7
2.2. Las mujeres combatientes.....	8
3. El proceso de paz en Nepal.....	10
4. Mirando hacia el futuro: retos para un proceso de rehabilitación posbélica con perspectiva de género.....	13
Bibliografía.....	16

RESUMEN:

Nepal atraviesa un momento crucial para su futuro. Tras dos años de un largo y no siempre fácil proceso de paz, se inician importantes reformas que pretenden sentar las bases de una nueva sociedad haciendo frente a algunas de las causas estructurales que motivaron el estallido del conflicto armado. Las mujeres nepalíes se han visto profundamente afectadas por este conflicto armado, que tanto en su origen como en su transcurso ha tenido una dimensión de género notable, al igual que sucede en otros muchos conflictos. Varios han sido los factores que han evidenciado esta dimensión, como la utilización de la violencia de género o el elevado número de mujeres combatientes en las filas maoístas, pero también el hecho de que el proceso de negociaciones que condujo a la firma del acuerdo de paz fuera enormemente excluyente para las mujeres. El objetivo de este informe es ofrecer un análisis del conflicto armado y del proceso de paz que atraviesa Nepal desde la perspectiva de género, haciendo un análisis de esta realidad desde un punto de vista feminista. Con esta intención se analiza el conflicto armado que tuvo lugar entre 1996 y 2006 en Nepal desde la perspectiva de género con especial atención a las consecuencias de la guerra y a la implicación activa que tuvieron las mujeres en ella. En segundo lugar se analiza el proceso de paz que puso fin al conflicto armado, tanto en lo que respecta a las negociaciones, como a la implicación de la sociedad civil y la comunidad internacional desde una perspectiva de género. Finalmente, se apuntan algunos de los retos más importantes para lograr que el proceso de rehabilitación posbélica tenga lugar de la manera más inclusiva y menos discriminatoria posible, dando espacio a transformaciones de amplio calado que pongan fin a la exclusión de las mujeres nepalíes.

1. Introducción¹

Nepal atraviesa un momento crucial para su futuro. Tras dos años de un largo y no siempre fácil proceso de paz, se inician importantes reformas que pretenden sentar las bases de una nueva sociedad haciendo frente a algunas de las causas estructurales que motivaron el estallido del conflicto armado. Nepal tiene la oportunidad de crear una nueva sociedad incluyente y que ponga fin a la discriminación social y política que dio lugar al conflicto. En 1996 se iniciaba el conflicto armado que durante una década enfrentó al Gobierno nepalí con el brazo armado del partido maoísta CPN-M, el People's Liberation Army (PLA), después de que los maoístas se alzaran en armas con el objetivo de derrocar al régimen monárquico y de instaurar una república maoísta. La ausencia de democracia de un país afectado por la pobreza, el feudalismo y la desigualdad estaban en el trasfondo de este conflicto que transcurrió de manera casi ininterrumpida a lo largo de una década. A finales del mes de abril de 2006 el rey Gyanendra decretaba la reapertura del Parlamento nepalí después de varias semanas de intensas protestas sociales que costaron la vida a una veintena de personas. El Parlamento había permanecido cerrado desde que en febrero del año 2005 el rey suspendiera todas sus actividades mediante un auto golpe de Estado por el que asumía todos los poderes del Estado. Las protestas que llevaron al derrocamiento de Gyanendra fueron organizadas por una coalición que agrupaba a los siete principales partidos democráticos de oposición y al grupo armado de oposición maoísta. El fin del poder monárquico tuvo como consecuencia más inmediata que, de manera unilateral, el grupo armado maoísta declarara un alto el fuego, inicialmente de tres meses, que fue secundado días después por el Gobierno provisional formado tras la reapertura del Parlamento. En el mes de noviembre de 2006 se firmaba un acuerdo de paz que ponía fin a 10 años de un conflicto armado que dejaba a sus espaldas un legado de 13.000 muertos y 200.000 personas desplazadas.

Las mujeres nepalíes se han visto profundamente afectadas por este conflicto armado, que tanto en su origen como en su transcurso ha tenido una dimensión de género notable, al igual que sucede en otros muchos conflictos. Varios han sido los factores que han evidenciado esta dimensión, como la utilización de la violencia de género o el elevado número de mujeres combatientes en las filas maoístas, pero también el hecho de que el proceso de negociaciones que condujo a la firma del acuerdo de paz fuera enormemente excluyente para las mujeres.

El objetivo de este estudio es ofrecer un análisis del conflicto armado y del proceso de paz que atraviesa Nepal desde la perspectiva de género, haciendo un análisis de esta realidad desde un punto de vista feminista. Desenmascarar la supuesta neutralidad de los conflictos armados y los procesos de paz, que esconde lógicas de poder y de exclusión, implica poner de manifiesto cómo la realidad de las mujeres es mucho más compleja y diversa. Magallón recoge algunos de los elementos centrales de lo que constituiría la perspectiva feminista (*feminist standpoint*)² en la investigación,

Las preguntas que plantean y persiguen las investigaciones feministas nacen desde una perspectiva enraizada en las experiencias de las mujeres, siempre desde la complejidad que conlleva el reconocer que no existe una experiencia de mujer, sino experiencias de mujeres [...]. Asume implícitamente la falta

1 Este informe es el resultado de una investigación llevada a cabo en Nepal en el mes de marzo de 2008 por la investigadora de la Escola de Cultura de Pau María Vilellas Ariño, en la que se mantuvieron diferentes entrevistas con representantes tanto del Gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil nepalí como de la comunidad internacional. Por expreso deseo de las personas entrevistadas no se ha citado a ninguna de estas personas.

2 El concepto de "feminist standpoint" ha sido desarrollado fundamentalmente por Donna Haraway, epistemóloga feminista que ha defendido que el conocimiento es situado y encarnado, es decir, debe ser un conocimiento parcial, localizable y crítico (Haraway 2007: 328,329), frente a aquellas corrientes científicas que propugnan que el origen del problema no importa, y aboga por situar al sujeto (investigador) en el mismo plano que el objeto (investigado), con la finalidad de poner en evidencia la interferencia de este sujeto en la investigación (Magallón 1998: 50). Sólo reconociendo y evidenciando que toda perspectiva sobre la realidad es parcial, se logrará una visión más objetiva de ésta.

de neutralidad de los problemas y equivale a afirmar [...] que un problema siempre tiene tras de sí un sujeto que lo considera como tal. [...] un punto de vista feminista reacciona críticamente ante el hecho de que muchas de las preguntas e investigaciones que los hombres han formulado y perseguido acerca de las mujeres han tenido como objeto su control, explotación y manipulación. En consecuencia plantea que la búsqueda de explicaciones y teorías tiene que servir para las mujeres y no para cubrir las demandas de las instituciones o los departamentos de bienestar. (Magallón 1998: 4950)

Por otra parte, adoptar la perspectiva de género implica poner de manifiesto cómo las diferencias entre hombres y mujeres son una construcción social producto de las relaciones de desigualdad y poder que históricamente se han constituido. El género como categoría de análisis pretende evidenciar el carácter histórico y situado de la diferencia sexual. Analizar los conflictos armados sin tener en cuenta la dimensión de género implica llevar a cabo análisis parciales e incompletos y conlleva dejar de lado causas y consecuencia, y tomar la experiencia de únicamente una parte de la población—los hombres—universalizándola. La perspectiva de género busca poner de manifiesto esta parcialidad. Analizar por tanto este proceso desde una perspectiva de género adquiere una gran relevancia, puesto que esta discriminación se encuentra en las raíces del inicio del conflicto armado en Nepal y ha estado presente

no sólo en el transcurso de éste, sino también en la conformación del proceso de paz que le ha puesto fin. Además, permite también poner de manifiesto la importancia de no dejar fuera del análisis otras discriminaciones que también han sido centrales en la configuración de la estructura social y de poder en el país. Han sido numerosas las teóricas feministas, en especial aquellas provenientes de los estudios poscoloniales, que han puesto de manifiesto la necesidad de analizar las discriminaciones de género en paralelo a otro tipo de exclusiones, como aquellas relacionadas con la etnia o la clase social (Fraser 1995; Cockburn 2007: 101), que en el caso de Nepal adquieren una extraordinaria relevancia.

El texto está estructurado en tres partes que siguen a esta introducción. En primer lugar se analiza el conflicto armado que tuvo lugar entre 1996 y 2006 en Nepal desde la perspectiva de género con especial atención a las consecuencias de la guerra y a la implicación activa que tuvieron las mujeres en ella. En segundo lugar se analiza el proceso de paz que puso fin al conflicto armado, tanto en lo que respecta a las negociaciones, como a la implicación de la sociedad civil y la comunidad internacional desde una perspectiva de género. Finalmente, y a modo de conclusión se apuntan algunos de los retos más importantes para lograr que el proceso de rehabilitación posbélica tenga lugar de la manera más inclusiva y menos discriminatoria posible, dando espacio a transformaciones de amplio calado que pongan fin a la exclusión de las mujeres nepalíes.

2. La dimensión de género en el conflicto armado de Nepal

El conflicto armado que transcurrió entre 1996 y 2006 tuvo una importante dimensión de género, no sólo en lo que respecta a sus consecuencias, sino también en lo que se refiere a su origen, así como a las ideologías subyacentes a éste y a los discursos generados alrededor suyo, tanto por las partes enfrentadas como en los análisis efectuados desde el ámbito de la política y la investigación académica.

A la hora de analizar un conflicto armado desde una perspectiva de género, la dimensión más evidente sobre la que aplicar este análisis y que menos controversia suele generar es la de las consecuencias. La investigación y la literatura sobre conflictividad armada han incorporado de manera progresiva—aunque todavía insuficiente—el análisis sobre los impactos diferenciados que los conflictos armados contemporáneos tienen en hombres y mujeres como consecuencia de las relaciones de género que se dan en cualquier sociedad (Cockburn 2007; Anderlini 2007; Giles y Hyndman 2004).

A pesar de que la mayoría de las investigaciones que se han llevado a cabo sobre el conflicto armado en Nepal han omitido la dimensión de género, existen algunos estudios que sí la han integrado analizando fundamentalmente la cuestión de la participación de las mujeres en el PLA, así como el impacto que el conflicto armado ha tenido sobre las mujeres. No son tan abundantes, sin embargo, los análisis sobre otras cuestiones que ponen de manifiesto la importancia que esta dimensión ha tenido en la evolución del conflicto. Cabe destacar que en Nepal, tanto el trabajo de las organizaciones de mujeres como el activismo feminista han tenido lugar sobre todo en el ámbito del desarrollo, y sólo recientemente se ha producido un interés notable en incorporar la dimensión de género al análisis del conflicto armado. Cabe señalar que tras el fin del conflicto armado, y vinculado a las reivindicaciones efectuadas por diferentes colectivos de mujeres reclamando un mayor espacio en las negociaciones de paz y en las instituciones políticas encargadas

de liderar la transición, un mayor número tanto de centros de investigación como de ONG y organismos internacionales han redoblado los esfuerzos para dar una mayor visibilidad a esta cuestión.

Como señala Tamang (2002: 162), la heterogeneidad de la sociedad nepalí también se ha manifestado en la estructura de género. Nepal se ha caracterizado por tener una pluralidad de normas de género, en clara interconexión con las divisiones étnicas y de casta existentes en el país,

Es evidente que no todas las mujeres de Nepal han sido recluidas en el ámbito de lo doméstico, ni el trabajo asalariado, los negocios u otros ámbitos de "lo público" han sido imaginados sólo como masculinos; tampoco la sexualidad de las mujeres ha sido sistemática y restringidamente reglamentada.

Así pues, cualquier análisis que se efectúe sobre cuál ha sido la dimensión de género en este conflicto armado deberá tener en cuenta la realidad plural de las mujeres nepalíes.³ Un segundo factor que debe ser tenido en cuenta es el hecho de que el 87% de la población femenina del país habita en zonas rurales, siendo además la proporción de mujeres que componen la población rural mayor que la de los hombres (Shrestha y Thapa 2007: 107). Dada la naturaleza eminentemente rural del conflicto armado en Nepal, este factor es de una importancia capital en el análisis del impacto diferenciado en términos de género.

2.1. Las consecuencias del conflicto armado desde una perspectiva de género

Como se señaló anteriormente, al analizar las consecuencias del conflicto armado es conveniente adoptar la perspectiva de género para ofrecer una fotografía de éstas más completa y ajustada a la realidad. Los estudios que han sido llevados a cabo en Nepal por parte de diferentes organizaciones, fundamentalmente vinculadas al ámbito de los derechos humanos, ponen de manifiesto cómo estas consecuencias se han hecho patentes de diferentes maneras. La primera y más evidente es la de la violencia sexual. A pesar de que esta cuestión continúa sin recibir la suficiente atención y continúa pendiente de que sea documentada de manera más extensiva (IHRICON 2006), sí que existen algunos datos al respecto que permiten afirmar que la violencia sexual ha sido utilizada como arma y estrategia de guerra por todas las partes involucradas en el conflicto

armado con importantes consecuencias en las vidas y la salud de las mujeres nepalíes. Son varias las fuentes que recogen esta realidad, entre las que cabe destacar el estudio publicado en 2006 por IHRICON *Sexual violence in the "People's War"* o el elaborado por Gautam, Baskota y Manchanda (2003) *Where there are no men* entre otros. También cabe subrayar el eco que organizaciones internacionales como Amnistía Internacional o el Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces se han hecho de esta situación.

Todos los estudios coinciden en apuntar que, a pesar de que se han documentado casos de violencia sexual perpetrados por todas las partes en conflicto, una gran proporción de éstos han sido cometidos por los cuerpos de seguridad del Estado, y en mucha menor medida por el PLA,

En Nepal, la violación y otras formas de violencia sexual cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad durante las operaciones, bajo custodia o en los puestos de control fueron denunciadas a menudo durante el conflicto armado. (...) En la otra cara del conflicto, también se ha denunciado que los rebeldes maoístas también han utilizado la violación en una serie de ocasiones. (IHRICON 2006:3)

Por otra parte, los estudios realizados también coinciden en apuntar un patrón muy frecuente en lo que respecta al ejercicio de la violencia por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, que fue el de acusar a las mujeres víctimas de esta violencia sexual de estar vinculadas de alguna manera a los maoístas, bien como combatientes o integrantes de las estructuras políticas, bien prestando apoyo de otro tipo. Cabe añadir, que si bien es cierto que como se señaló anteriormente los maoístas también ejercieron violencia sexual, la existencia de estrictos códigos de conducta en el grupo armado con el objetivo de impedir malos comportamientos incluidos los de tipo sexual (Gautam et. al. 2003: 112), podría haber contribuido a la menor incidencia de este tipo de violencia. Además, el hecho de que la presencia de mujeres en el seno tanto del grupo armado PLA como de las estructuras políticas del CPN-M haya sido destacable, probablemente haya tenido una incidencia directa en esta menor utilización de la violencia sexual.⁴

Las consecuencias del conflicto armado relevantes para el análisis de género no se circunscriben únicamente a la cuestión de la violencia sexual, sino que tienen un carácter mucho más amplio,

³ Tamang apunta algunos ejemplos que darían cuenta de esta pluralidad de normas de género. Así pues, los grupos hindúes ortodoxos han puesto un especial énfasis en la pureza sexual de las mujeres, mientras que las comunidades sherpa y thakali han considerado un orgullo las capacidades de las mujeres en el ámbito de los negocios de estas comunidades, mientras que los grupos birmano-tibetanos que habitan en el norte del país practican la poliandria.

⁴ Cerca de 4.000 mujeres fueron verificadas como combatientes maoístas por Naciones Unidas tras la firma del acuerdo de paz. La cuestión de la participación de las mujeres en el CPN-M y sus diferentes estructuras armadas y políticas se aborda de manera más extensa en el apartado "La participación de las mujeres en el conflicto armado" de este informe.

y hacen referencia al impacto que el conflicto ha tenido sobre hombres y mujeres o como consecuencia de las relaciones entre unos y otras, y especialmente de las relaciones de poder. No obstante, estos impactos del conflicto armado no han sido tan documentados. Los conflictos armados generan siempre importantes transformaciones en la estructura social de aquellos lugares en los que acontecen. Así ha ocurrido también en el caso de Nepal, donde además de estas transformaciones se han producido destacados cambios en normas y costumbres sociales, de especial relevancia desde el punto de vista de género. Teniendo en cuenta la situación de exclusión y discriminación sufrida por las mujeres nepalíes históricamente, estos cambios son enormemente importantes, puesto que han puesto en cuestión las normas de género que han regido tradicionalmente las relaciones sociales entre hombres y mujeres en el país.

Algunos ejemplos de estas consecuencias y transformaciones sociales serían el aumento en el número de hogares encabezados por mujeres solas, como resultado del desplazamiento forzado o voluntario de los hombres provocado por el conflicto, o el fenómeno conocido como “esposas del conflicto”, que hace referencia a aquellas mujeres que contrajeron matrimonio con soldados desplegados en una determinada zona y que fueron abandonadas a su suerte cuando estos soldados eran trasladados a otra área del país (IHRICON 2006). Este fenómeno fue especialmente relevante en aquellos lugares en los que había cuarteles militares y afectó de manera particular a adolescentes, generando situaciones de abandono económico y estigmatización en estas mujeres. La prevalencia de madres y mujeres solteras ha aumentado notablemente (IHRICON 2006), en una sociedad en la que la familia, y especialmente el matrimonio es uno de los pilares básicos.

2.2. Las mujeres combatientes

A pesar de que la visión dominante sobre la relación de las mujeres con los conflictos armados continúa remitiendo a la de víctimas, el análisis de estos conflictos desde una perspectiva de género y feminista necesariamente devuelve una fotografía mucho más compleja, en la que las mujeres también tienen un papel activo.

La participación activa de las mujeres en el grupo armado de oposición maoísta y en sus estructuras políticas, incluidos ciertos ámbitos de liderazgo, ha recibido una cierta atención, especialmente por parte de los medios de comunicación. A pesar de la creciente incorporación de las mujeres a las organizaciones armadas, tanto de carácter

regular como irregular, su presencia en este tipo de instituciones continúa generando tanto suspicacias como sorpresa, ya que se acostumbra a manejar explicaciones generalistas y poco matizadas que, en el marco de un imaginario colectivo que vincula al sexo femenino con actitudes pacíficas innatas, convierten a las mujeres combatientes en personas al margen de lo esperado socialmente, o en excepciones que confirman la regla.

Durante el transcurso del conflicto armado llegó a especularse con la posibilidad de que la proporción de mujeres combatientes fuera incluso de entre el 40 o el 50% del total (Sharma y Prasain 2004; Manchanda 2004). Las cifras finales ofrecidas por la UNMIN tras el proceso de verificación de combatientes maoístas sin embargo revelaban una proporción mucho menor, lo que pone de manifiesto cómo esta cuestión ha sido utilizada por parte del grupo armado como un elemento legitimador del propio grupo. En un contexto como el nepalí difícilmente se entendería que un actor cuyo ideario era el de llevar a cabo una profunda transformación social no contara entre sus objetivos centrales la transformación de la situación de las mujeres. De acuerdo con Naciones Unidas, de las 19.602 personas que conformaron el PLA, 3.846 eran mujeres, es decir, aproximadamente el 20% de combatientes. En cualquier caso, y a pesar de ser una cifra mucho más reducida de la aireada por el grupo armado durante el conflicto armado, se trata de una cifra significativa, como también lo es el hecho de que desde la propia organización armada maoísta se pusiera un énfasis en destacar esta participación de las mujeres. En muchas ocasiones, y teniendo en cuenta que las organizaciones armadas son ámbitos enormemente masculinizados, la participación de las mujeres suele generar reticencias, al considerar que la presencia de mujeres constituye fundamentalmente un lastre para la eficacia de la organización. Sin embargo, en el caso de los maoístas nepalíes es destacable que el discurso público en torno a la presencia de mujeres fuera en sentido contrario.

Al analizar la participación activa de las mujeres en el conflicto armado en Nepal desde una perspectiva de género, las reflexiones resultantes devienen ambivalentes, ya que las consecuencias de esta participación no son enteramente positivas para las mujeres, ni tampoco únicamente negativas. Como señala Murguialday en su análisis sobre las consecuencias del conflicto armado salvadoreño para las mujeres, “las guerras no solamente ocasionan dolores importantes para las mujeres, ni son una panacea para la liberación femenina” (Murguialday 2000: 39). Analizar los conflictos armados desde una perspectiva

de género significa aproximarse a éstos desde la complejidad y evitando simplificaciones excluyentes. En el caso de Nepal, pueden observarse consecuencias de esta participación en diversos sentidos.

En primer lugar, hay que poner de manifiesto que esta presencia femenina destacada y activa ha contribuido a erosionar el tan manido estereotipo de las mujeres como víctimas pasivas e indefensas de la violencia armada. Este estereotipo ha dominado los análisis sobre la relación de las mujeres con los conflictos armados hasta la irrupción de las aproximaciones feministas y de género que han cuestionado su validez. Así pues, las mujeres aparecerían como sujetos sin capacidad de reacción ante las consecuencias de la violencia armada y necesitadas de una protección exterior, bien conferida por su entorno más próximo (especialmente los miembros masculinos de la familia) o el entorno institucional (el Estado, y principalmente las fuerzas de seguridad). La participación activa en el conflicto armado de mujeres nepalíes –la mayoría de ellas además dalit⁵ o pertenecientes a grupos étnicos excluidos– ha evidenciado la falacia de esta visión dominante de las mujeres. Para algunas autoras la presencia de mujeres en las filas maoístas obedecía a la voluntad de éstas de responder frente a las condiciones de vida tan duras en las zonas más remotas del país, donde las condiciones económicas y sociales han sido prácticamente feudales hasta el estallido del conflicto armado (Manchanda 2004). Otros factores apuntados serían por ejemplo, el hecho de que los maoístas lideraran campañas sobre algunas cuestiones de enorme importancia para las nepalíes, como la cuestión de la violencia doméstica y el alcoholismo (Sharma y Prasain 2004: 152). Son conocidas las campañas de “ley seca” impulsadas por los maoístas en las zonas rurales de Nepal con el objetivo de reducir la incidencia del alcoholismo entre los hombres en estas áreas (Shah 2007; Bharadwaj et. ál. 2007), así como el establecimiento de sistemas de justicia paralela mediante los que se castigó –con mayor celeridad que los tribunales ordinarios nepalíes– a numerosos hombres acusados de haber maltratado a sus esposas (Bharadwaj et. ál. 2007). Por tanto, en ciertos momentos, la insurgencia maoísta sirvió para incrementar la sensación de seguridad de las mujeres en las zonas rurales y remotas, al tener por primera vez la posibilidad de acceder a un sistema de justicia que llevó a una reducción de la incidencia de la violencia intrafamiliar. Así pues, una parte de la participación activa de las mujeres puede explicarse por la voluntad de éstas de reaccionar frente a su situación de opresión y exclusión.

⁵ Según las creencias hindúes, las personas dalit son las que carecen de casta y son consideradas intocables.

En segundo lugar, de esta presencia puede derivarse una consecuencia tal vez más indirecta, pero importante en cualquier caso. La participación activa de mujeres en el seno de las diferentes organizaciones que han conformado la estructura maoísta⁶ ha servido para dar un impulso a la presencia institucional de mujeres –anteriormente insignificante–, y sobre todo, para trasladar a la agenda política del país esta cuestión. Si bien no puede decirse que la aprobación de medidas encaminadas a garantizar una mayor presencia de mujeres en las instituciones nepalíes fuera el resultado únicamente de la destacada presencia de mujeres en la estructura maoísta, sí que es cierto que esta presencia ha servido para dar un impulso a determinadas políticas y a refrendar con la realidad las peticiones de numerosas mujeres activistas y organizaciones que reclamaban a los partidos un mayor espacio para las mujeres en la política nepalí. Existen ejemplos anteriores en otros conflictos políticos, como el de Irlanda del Norte. Como señala Fearon en su análisis del papel que la Northern Ireland Women’s Coalition jugó en las negociaciones de paz en Irlanda del Norte, una de las principales contribuciones que hizo este partido (integrado por mujeres de las dos comunidades) fue dar un impulso a la cuestión de la participación de las mujeres en la política, y favorecer que las mujeres de otros partidos políticos elevaran su perfil en el seno de sus propios partidos (Fearon 2002). En el caso de Nepal se habría dado un proceso parecido, en el que confluyeron la elevada presencia de mujeres en las filas maoístas y las reivindicaciones por parte de mujeres activistas y organizaciones de mujeres.

Sin embargo, y en paralelo a estas contribuciones positivas, habría que apuntar algunos elementos que matizarían el discurso promovido desde ciertos sectores que de manera acrítica han contemplado la incorporación de las mujeres a la lucha armada y a la política de la mano de la insurgencia maoísta. En primer lugar cabría destacar las críticas que se han hecho desde las propias organizaciones de mujeres de la sociedad civil, apuntando a que si bien es cierto que la insurgencia maoísta ha servido para acelerar procesos de transformación que de otra manera se habrían dado con mucha más lentitud, no puede atribuirse únicamente a los maoístas el mérito de haber logrado una mayor incorporación de las mujeres a determinados ámbitos públicos ni de haber liderado en exclusiva un gran número de cambios sociales y actitudinales hacia las mujeres. Una opinión generalizada sobre las consecuencias de la insurgencia maoísta es que ésta ha servido para incrementar el nivel de conciencia de la población,

⁶ En paralelo al partido político maoísta CPN-M y su brazo armado, el PLA, han surgido otras organizaciones vinculadas como la All Nepalese Women’s Association (Revolutionary), o la Young Communist League (YCL).

especialmente de la población excluida, sobre sus propios derechos. Como señala Bharadwaj “uno de los efectos positivos de la insurgencia maoísta es que muchos de estos grupos marginados ahora sienten que tienen una mayor conciencia de sus derechos así como la capacidad de hacerlos valer y pedir igualdad” (Bharadwaj et. al. 2007: 36). Sin embargo, muchas organizaciones señalan cómo sin el trabajo desempeñado por los grupos de mujeres en las últimas décadas, y especialmente después de la Conferencia Mundial de las Mujeres de Beijing en 1995, no hubiera sido posible sentar los cimientos de estas –todavía incipientes– transformaciones sociales. Así pues no sería justo ni obedecería a la verdad atribuir únicamente a los maoístas el impulso de una agenda de género.

Por otra parte, cabe destacar que en paralelo a la dimensión positiva que ha tenido la presencia de mujeres en la estructura maoísta, se ha producido una instrumentalización del discurso de género, considerando a menudo esta presencia en términos utilitaristas y no sólo de transformación. Así, la dirigente maoísta Hisila Yami “Parvati” señala que dado el papel que las mujeres juegan en el ámbito doméstico, fueron mucho más efectivas en la movilización de masas, puesto que facilitaron el acceso de los maoístas a otros miembros de la familia. Además, las mujeres maoístas promovieron la política de reclutamiento que establecía que cada familia debía aportar un miembro a la organización (Yami 2006). Cabe también poner de

manifiesto que en el transcurso del conflicto armado se produjo una persistencia de las desigualdades entre hombres y mujeres en el interior de la propia organización, “mientras los hombres continúan participando en el campo militar incluso después de haber alcanzado los 40 años de edad, apenas se ven mujeres en este campo después de los 25 años” (Yami 2006: 27). La mayoría de las combatientes maoístas en las áreas rurales tenía menos de 20 años, y especialmente se trataba de chicas entre 14 y 18 años. (Manchanda 2004: 250-251). Algunas autoras han señalado que este reclutamiento tan selectivo por edades podría haber obedecido a la intención de los maoístas de contar con una red de hogares en los que proveerse de avituallamiento durante el conflicto, lo que requería que las mujeres de una cierta edad no fueran reclutadas para que pudieran mantener estos hogares. Esta práctica revelaría la persistencia de estructuras sexistas de división del trabajo entre los propios maoístas, afirmación que se ve reforzada también por el hecho de que en las estructuras dirigentes maoístas nunca se alcanzara tampoco la igualdad entre hombres y mujeres. No obstante, es reseñable el que las dirigentes maoístas pusieran énfasis en que la cuestión de las desigualdades de género y la emancipación de las mujeres no quedaran relegadas a un segundo plano con respecto a cuestiones tan centrales en el discurso y proyecto político maoísta como la lucha de clases, aunque reconocían que la liberación de las mujeres sólo sería posible después de la liberación de las clases (Manchanda 2004: 247).

3. El proceso de paz en Nepal

El fin del conflicto armado en Nepal se produjo como resultado de una confluencia de factores, y producto de una alianza estratégica entre la oposición política y armada del país. El 21 de noviembre de 2006, el grupo armado de oposición maoísta y la Alianza de los Siete Partidos (SPA, por sus siglas en inglés) firmaban un acuerdo de paz que ponía fin a diez años de insurgencia maoísta. La firma de este acuerdo era el resultado de un año de negociaciones entre la oposición armada y la entonces oposición política después de que en febrero de 2005 el rey Gyanendra hubiera destituido al primer ministro y hubiera asumido los poderes ejecutivos imponiendo un régimen autoritario en el país. En noviembre de ese año la alianza de partidos políticos y los maoístas habían firmado un primer documento de entendimiento que sentó las bases para el proceso de paz que en noviembre de 2006 se materializó en un acuerdo de paz global (CPA, por sus siglas en inglés). El acuerdo contemplaba la convocatoria de elecciones

a una Asamblea Constituyente como uno de los principales puntos.

Los procesos de paz representan oportunidades únicas para aquellas sociedades que se han visto afectadas por los conflictos armados, no sólo para poner fin a la violencia, sino también como punto de partida para procesos de transformación más profundos. Los procesos de paz constituyen por tanto escenarios excepcionales para la transformación de las causas estructurales que dieron lugar a la guerra y para el diseño de políticas destinadas a abordar cuestiones como la exclusión, la pobreza o la democratización. A pesar del hecho de que estos procesos tienen una dimensión de género muy profunda, tienden a ser representados como neutrales, ocultando las dinámicas de género que tienen lugar durante su transcurso.

Un primer elemento importante para el análisis desde una perspectiva de género sería el de la

presencia y participación de las mujeres en las negociaciones de paz. Se trata de un tema cuya discusión sigue abierta, ya que a pesar de que la presencia de mujeres no es garantía *per se* de que la agenda de las negociaciones tendrá en cuenta las desigualdades de género, lo cierto es que hasta el momento ha sido casi siempre la participación de mujeres –especialmente cuando éstas tenían un cierto grado de concienciación sobre el tema– la que ha dado lugar a procesos sensibles a la dimensión de género.

En lo que respecta a esta cuestión, cabe destacar que Nepal no fue una excepción con respecto a la tendencia que se observa en el conjunto de procesos de paz que en el pasado reciente han llevado a la finalización de diferentes conflictos armados en el mundo.⁷ Las palabras del representante especial del secretario general de la ONU y jefe de la UNMIN, Ian Martin, no pueden resultar más elocuentes cuando afirma que “en todas las mesas de negociación política que he visto en Nepal durante el proceso de paz, ni una sola vez he visto una mujer en la mesa. Hasta el momento en el proceso de paz las decisiones las están tomando los hombres por las mujeres [...]” (Martin 2007). Así pues, las mujeres estuvieron ausentes del proceso y no tuvieron una participación directa en la negociación y firma de los acuerdos alcanzados entre maoístas y gobierno. Esta situación se produjo a pesar del relevante papel que jugaron en el transcurso de la revuelta popular que tuvo lugar en el mes de abril de 2006 que llevó al fin del régimen monárquico autoritario, a la restauración del parlamento y finalmente a la firma del acuerdo de paz así como de su rol en el transcurso del conflicto y de las consecuencias que tuvo sobre ellas. Así, en el transcurso de las negociaciones ni la SPA ni los maoístas incluyeron ninguna mujer en los equipos negociadores (Amnistía Internacional 2007).

Cabe destacar que el proceso de paz en Nepal se ha caracterizado por ser un proceso largo y abierto, es decir, que la firma del acuerdo de paz no supuso la culminación del proceso de paz, sino que éste perduró con posterioridad a través de otros espacios políticos de diálogo. No obstante, todos se han caracterizado por ser espacios excluyentes. Tras la firma del acuerdo se crearon varias instituciones con el objetivo de desarrollar varias de las cuestiones clave contempladas en el acuerdo de paz, entre ellos el *National Monitoring Committee*,

en el que sólo dos personas de las 31 que lo integraron eran mujeres, y el *Interim Constitution Drafting Committee*, integrado inicialmente por seis hombres, y ampliado posteriormente tras una campaña liderada por organizaciones de mujeres, para incluir a seis mujeres así como a representantes de la comunidad dalit.

Si bien es cierto que el acuerdo firmado fue el resultado de un proceso excluyente y masculinizado, el texto de este acuerdo recoge algunos elementos importantes para la mejora de la situación de las mujeres en el país, así como la lucha contra la discriminación no sólo de sexo, sino también por motivos étnicos o de casta. Así, entre otras cuestiones, cabe destacar que el CPA incluye un punto específico dedicado a los derechos de las mujeres y los menores.⁸ En varios puntos del acuerdo, entre ellos el preámbulo, se menciona la necesidad de hacer frente a cuestiones como los problemas relacionados con las diferencias de género –además de las de casta, clase, etnia y región– y garantizar los principios de justicia social y equidad. Así, cabe reconocer que en el redactado final del CPA hubo la capacidad de incorporar cuestiones relevantes para la construcción de la paz desde una perspectiva de género. El hecho de que la cuestión de la emancipación de las mujeres formara parte, como se señaló anteriormente, del ideario y prácticas CPN-M fue, seguramente, determinante para la inclusión de estos puntos en el acuerdo de paz.

Como se señaló anteriormente, el proceso de paz en Nepal fue mucho más amplio que las negociaciones entre los partidos políticos y los maoístas conducentes a la firma del CPA. Es importante poner de manifiesto que el proceso no se redujo a este espacio –de hecho, podría afirmarse que todavía no se ha cerrado– puesto que en paralelo a las negociaciones se desarrollaron numerosas iniciativas de la sociedad civil con el ánimo de contribuir a enriquecer el proceso de paz y su resultado final, y entre estas iniciativas cabe destacar las lideradas por las organizaciones de mujeres. Numerosas organizaciones de mujeres alzaron sus voces reclamando una mayor presencia ya que, a pesar de la escasa presencia de mujeres en el proceso de negociaciones, así como en las instituciones nepalíes, el movimiento de mujeres por la paz y en defensa de sus derechos había sido relativamente activo y había efectuado algunas contribuciones importantes a este proceso. Son muchos los sectores que señalan que no se ha tratado de un proceso de paz lo suficientemente inclusivo y que en la agenda no han estado presentes con la fuerza que debieran determinadas cuestiones

7 Un estudio elaborado por la Escola de Cultura de Pau en 2007 destacó la ausencia de las mujeres en la práctica totalidad de las negociaciones de paz. En el *Anuario de Procesos de Paz 2008* se constata que “sobre 33 negociaciones llevadas a cabo en los últimos años, que afectan a grupos armados presentes en 20 países, muestra que de las 280 personas que han intervenido en ellas, sólo 11 han sido mujeres, esto es, el 4% del total. El porcentaje es algo más elevado en los equipos de negociación gubernamentales (7%), especialmente por el alto porcentaje de mujeres que componen los equipos de negociación del gobierno filipino; en los grupos armados, la presencia de mujeres es casi inexistente (0,3%), así como en los equipos facilitadores (1,7%).” (Fisas 2008: 20)

8 El punto 7.6. del CPA afirma que “ambas partes están completamente de acuerdo en la necesidad de proteger especialmente los derechos de las mujeres y los menores y en la necesidad de poner fin a todas las formas de explotación sexual, así como otras formas de mal comportamiento hacia las mujeres [...]”

vinculadas a la mejora de las condiciones de vida de la población. Se trataría por tanto de un proceso fraguado por las elites del país en el que el diálogo con los diferentes sectores sociales, tanto con el objetivo de incorporar sus demandas y necesidades, como con la voluntad de trasladar a la población los logros, sería una asignatura pendiente. Muchas organizaciones de mujeres habrían tratado de jugar este papel con una vocación de influir en el proceso, pero también de hacer de puente entre la clase política y la sociedad no organizada. Como señala Bell (2004), en las negociaciones de paz, muchas veces más importante que la presencia directa de las mujeres en las negociaciones es el hecho de que existan mecanismos de comunicación claros entre aquellos que están participando en las conversaciones y quienes están fuera, incluyendo a las mujeres. Seguramente en Nepal, una mayor comunicación con aquellos actores externos al proceso sensibles con este tema habría logrado que la agenda de género hubiera resultado más reforzada.

En lo que respecta a la capacidad de incidencia de las organizaciones de mujeres respecto a la mesa de negociaciones, cabría destacar la creación de alianzas entre organizaciones que con anterioridad al proceso de paz trabajaban en ámbitos tan diversos como los derechos humanos, la educación, los derechos de las mujeres, los derechos de las comunidades dalit o la participación de las mujeres en los medios de comunicación. Sin embargo, la voluntad de trasladar al proceso de paz las reclamaciones de las mujeres les llevó a la creación de plataformas comunes desde las que tratar de incidir en este proceso. Cabe destacar, entre otras, la red de mujeres Shanti Malika,⁹ creada con el objetivo de incrementar la participación de las mujeres en las negociaciones de paz presionando tanto al gobierno y los partidos políticos como a los maoístas. Ésta sea tal vez una de las iniciativas que más eco, fundamentalmente internacional, han recibido. Shanti Malika ha reclamado esta mayor participación sirviéndose de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU como una herramienta legitimadora de sus reivindicaciones.

La resolución 1325 ha servido a estas organizaciones para respaldar las demandas relativas a una mayor presencia de las mujeres en el ámbito político, pero también para conformar agendas de género de carácter transversal. El hecho de tratarse de un instrumento internacional también ha servido para elevar el perfil de estas reivindicaciones, que anteriormente había sido ignoradas en mucha mayor medida. La existencia de la resolución 1325 permitía a las organizaciones de mujeres enmarcar

sus reivindicaciones en un contexto internacional de exigencia de incorporación de la dimensión de género a la agenda política. Esto ha permitido que paulatinamente, los partidos hayan sido algo más receptivos a estas cuestiones, puesto que la existencia de un instrumento internacional siempre fortalece las reivindicaciones de carácter local.

Además, las organizaciones que integran esta red han promovido también el trabajo conjunto con los partidos políticos, no sólo para lograr la incorporación de las mujeres a la política formal, sino también promoviendo la transversalidad de la agenda de género en todos los ámbitos de la política. Uno de los objetivos a largo plazo sería el acabar con la cultura profunda presente en los partidos políticos que ha legitimado y legitima la exclusión de las mujeres, y lograr que el discurso adoptado por todos los partidos relativo a la igualdad se transformara en hechos concretos.

En cuanto al papel de la comunidad internacional en la promoción de la inclusión de las mujeres y la dimensión de género en el proceso de paz, es conveniente empezar señalando que se trata de uno de los compromisos adquiridos por los países integrantes de Naciones Unidas desde la aprobación en el año 2000 por parte del Consejo de Seguridad de la ONU de la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad, en la que se hace un llamamiento a todas las partes implicadas en los procesos de paz a garantizar esta presencia. En el caso de Nepal, el trabajo por la inclusión de la perspectiva de género en el proceso de paz se ha llevado a cabo por diferentes actores internacionales tanto del ámbito de Naciones Unidas (entre las que cabe destacar UNFPA y la unidad de género de la UNMIN) como de los donantes. Cabe destacar la creación del Peace Support Working Group on UN Security Council Resolution 1325 (PSWG), uno de los cuatro grupos de trabajo creados con el objetivo de dar un impulso al proceso de paz. Este grupo, presidido y co-presidido por UNFPA y la Embajada Noruega respectivamente, ha tenido como principal objetivo desde su creación promover la coordinación y la cooperación en la implementación de las recomendaciones contempladas por la resolución 1325 y ha funcionado como un foro de coordinación entre Naciones Unidas y la comunidad de donantes desde el inicio de su trabajo en julio de 2006.

Desde el PSWG se ha hecho un esfuerzo por identificar cuáles serían los elementos de la resolución 1325 que mejor se adecuarían al contexto del proceso de paz en Nepal teniendo en cuenta algunos de los ámbitos prioritarios de actuación para incorporar la perspectiva de género a este proceso. Así, algunas de las cuestiones señaladas como clave serían la participación y representación de las mujeres

⁹ Algunas de las organizaciones que han conformado la red Shanti Malika (Red de Mujeres por la Paz) son Nagrik Aawaj, IHRICON, Jajaran Nepal, ABC Nepal, FWLD, Didi Bahini, INSEC y Sancharika Samuha.

(en la política formal), la conformación de una Asamblea Constituyente inclusiva, la cuestión de la reintegración y el acantonamiento de los efectivos militares, la justicia transicional y la reconciliación, y la responsabilidad y comportamiento de las agencias donantes y de Naciones Unidas. A pesar de que la resolución 1325 es un documento lo suficientemente general como para servir de guía en una amplia variedad de contextos, es cierto que determinados elementos adquieren una mayor preponderancia en función de cada uno de ellos.

Resumiendo, en el caso de Nepal, podría decirse que partiendo del marco que ofrece la resolución

1325, son tres los ámbitos principales sobre los que debería haber una incidencia destacada. En primer lugar, la participación de las mujeres en el terreno de la política formal y las instituciones, ya que la exclusión en éstos ha sido flagrante. En segundo lugar, la cuestión de la reforma del sector de la seguridad, dado el elevado número de mujeres que han participado activamente en el conflicto armado como combatientes, y por otro lado, la enorme masculinización de este sector. En último término, sería necesario iniciar un proceso de reconciliación que incluyera la experiencia e impacto del conflicto armado sobre las mujeres y que planteara propuestas de reconciliación desde esta perspectiva.

4. Mirando hacia el futuro: retos para un proceso de rehabilitación posbélica con perspectiva de género.

Nepal está atravesando un proceso de transición tras el fin del conflicto armado en el que se ha iniciado la implementación del acuerdo de paz a través de la conformación de nuevas instituciones así como de reformas legislativas de gran calado —en especial la elaboración de una nueva Constitución—. Se trata de una coyuntura que podría ser especialmente fértil para el desarrollo de reformas que puedan poner fin a la inequidad de género presente en muchos ámbitos de la vida política, social, cultural y económica del país. Es el momento pues, de hacer una correcta identificación de cuáles son los principales retos, así como las demandas planteadas por las organizaciones de mujeres para llevar a cabo estas reformas.

Cabe señalar que la coyuntura política del país estará marcada en los próximos años por el trabajo de la Asamblea Constituyente, que debería ser capaz de sentar las bases para refundar el país sobre unos cimientos de democracia, equidad y justicia. Así pues, uno de los primeros retos sería el de la configuración de instituciones más incluyentes, democráticas y representativas de la pluralidad del país, no sólo en términos del eje sexo-género, sino también poniendo en el centro del diseño de las políticas públicas la pluralidad étnica del país y la existencia de numerosos grupos de población excluidos. Sin embargo, es importante señalar que la democratización de las instituciones políticas no necesariamente conlleva la democratización de una sociedad en un sentido más amplio (Waylen en Roulston 2004), si estas instituciones no son capaces de llevar a cabo políticas realmente transformadoras, y los cambios quedan relegados al ámbito formal institucional. Además, es conveniente apuntar que no sólo se debe hacer frente a la infrarrepresentación en la arena política, sino que también es importante poner de manifiesto que la

exclusión de las mujeres en el ámbito público obedece además a cuestiones de orden social o cultural. Esto lleva a que las actividades desarrolladas por las mujeres no sean percibidas como políticas y por tanto sean consideradas carentes de relevancia para los procesos de rehabilitación posbélica (Chinkin 2004). Por lo tanto, si bien las aportaciones que se puedan hacer a y desde la Asamblea Constituyente son sumamente importantes, es necesario no generar expectativas poco realistas sobre la capacidad real de transformación de esta institución.

Por otra parte, y para garantizar que la participación de las mujeres en la política sea efectiva sería necesario que se produjera un proceso de empoderamiento y formación de las futuras parlamentarias, con el objetivo que su presencia en estas instituciones tuviera un carácter sustantivo. Cabe señalar que una de las quejas formuladas por muchas mujeres que han participado como candidatas en las elecciones es que no son respaldadas por sus propias formaciones políticas, y que su participación como candidatas ha obedecido más a las exigencias legales que a la verdadera voluntad política de constituir agendas de género significativas. Así pues, si bien es cierto que la política de cuotas puede suponer un impulso inicial para favorecer la presencia de mujeres en contextos profundamente hostiles, también lo es el hecho de que puede vaciar de contenido esta presencia, si los partidos no reconocen la importancia de que haya mujeres participando activamente en la política. No obstante, cabe señalar que los resultados de las elecciones a la Asamblea Constituyente han sido relativamente favorables a esta presencia de mujeres, y un 33,22 por ciento de los escaños estarán ocupados por mujeres, lo que supone una cifra ligeramente superior a la establecida por

la Constitución Interina, que señalaba que esta representación debía ser del 33 por ciento. Por tanto, cuando menos en términos numéricos, su presencia será apreciable.

Uno de los principales retos apuntados por las diferentes organizaciones de mujeres que se han implicado en el proceso de paz en el país es el de la derogación de legislación discriminatoria. Amnistía Internacional señala que en 2007 todavía continuaban vigentes 118 provisiones discriminatorias en 54 leyes diferentes. La legislación discriminatoria es uno de los principales obstáculos que perpetúa la negación de la plena ciudadanía a las mujeres nepalíes, y por ello su reforma o derogación debería ser una de las primeras medidas a adoptar por parte del Gobierno. Las leyes que han excluido a las mujeres han servido para legitimar prácticas políticas, sociales y culturales y actitudes y conductas que han impedido el pleno desarrollo de las capacidades de las mujeres. Además han servido para normalizar cuestiones como la violencia contra las mujeres, su falta de acceso a la propiedad privada y carencias en términos de autonomía personal, perpetuando la dependencia e infantilización de las nepalíes, al negárseles el ejercicio de la plena ciudadanía. Así pues, es urgente poner fin a la legislación discriminatoria e iniciar un nuevo desarrollo legislativo que salvaguarde y promueva el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

Otro de los ámbitos a los que también se deberá prestar una mayor atención para no generar nuevas exclusiones en el proceso de rehabilitación posbélica es el de la reforma del sector de la seguridad. Si bien todavía están por definir cuáles serán las reformas y políticas que se pondrán en marcha, y por lo tanto es pronto para señalar cuáles y cómo se debería actuar para garantizar que la dimensión de género sea tenida en cuenta, también es verdad que el momento actual es muy propicio para que las organizaciones de mujeres y todos aquellos organismos implicados puedan lanzar propuestas, puesto que las decisiones no están tomadas y por tanto están en proceso de definición. Como se señaló anteriormente, la cifra de mujeres combatientes es significativa, y por eso, independientemente de cuáles sean las decisiones que finalmente se adopten –integración de los dos ejércitos, integración de los combatientes maoístas en otras fuerzas o cuerpos de seguridad del Estado, reintegración en la vida civil– es importante que las necesidades específicas de las mujeres sean tenidas en cuenta. En muchos procesos de reforma del sector de la seguridad en contextos posbélicos las mujeres han quedado excluidas de los beneficios que se otorgaron a los combatientes hombres, limitándose su acceso a recursos como

formación, empleo o compensaciones económicas. Por otra parte, cabe señalar que el riesgo de estigmatización que existe para aquellas mujeres que han empuñado un arma durante un conflicto armado. Existen numerosos prejuicios sociales hacia estas mujeres cuya transgresión de la división público-privado, y la asignación de tareas que conlleva esta división sexista, supera con creces los límites de lo socialmente aceptado. Este riesgo de estigmatización conlleva que pueda producirse una autoexclusión de los beneficios que puedan obtenerse en los procesos de reforma del sector de la seguridad, como ha sucedido en muchos procesos parecidos en otros países, por lo que se trata de un colectivo al que prestar una particular atención para garantizar la igualdad y la no exclusión.

A priori, dos serían las cuestiones que habría que tener en cuenta de manera primordial. En primer lugar, garantizar que las mujeres combatientes tendrán acceso en pie de igualdad a todas las oportunidades o beneficios que puedan ofrecerse para favorecer bien la integración en las FFAA u otros cuerpos de seguridad, bien su reintegración en la vida civil. Así pues, los requisitos que se establezcan no podrán ser excluyentes, discriminatorios o insensibles a las desigualdades de género. En segundo lugar, deberá hacerse un diseño de la reforma de este sector teniendo en cuenta las especiales necesidades de las mujeres, no sólo de las combatientes, sino también de las civiles.

Un elemento de enorme relevancia al hablar del ámbito de la seguridad es el de la violencia contra las mujeres. Más de un tercio de las mujeres nepalíes han experimentado la violencia doméstica (Sharma Paudel 2007), que además representa un elevado porcentaje sobre toda la violencia experimentada por las mujeres en el país (Dhakal 2008). De hecho, éste es uno de los primeros elementos apuntados por las organizaciones de mujeres cuando mencionan cuáles son los principales retos a los que debe hacer frente el país en el proceso de rehabilitación posbélica.¹⁰ Así pues, esta cuestión deberá ser abordada de manera urgente, ya que estos elevados índices de violencia tienen enormes consecuencias sobre la vida y la salud de las mujeres y suponen un serio obstáculo al ejercicio de los derechos de ciudadanía, además de perpetuar la sumisión y reclusión de un amplio número de mujeres en el ámbito privado.

Como se recoge en este informe, los retos para lograr una verdadera transición en Nepal, no sólo en términos militares y políticos, sino fundamentalmente en términos sociales, son numerosos. La exclusión de las mujeres en el país

¹⁰ Todas las mujeres que fueron entrevistadas para elaborar este estudio mencionaron la violencia contra las mujeres como uno de los retos más acuciantes en el país.

ha sido sintomática de un sistema político elitista en el que se encuentran las raíces que dieron origen al conflicto armado que ha asolado el país en la última década. Lograr el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía para las mujeres en el país supondrá un indicador incuestionable de transformaciones profundas que impliquen que el riesgo de reanudación del conflicto armado se ha reducido considerablemente, además de mostrar que se han abordado algunas de las causas estructurales que lo originaron.

Llevar a cabo un proceso de rehabilitación posbélica desde una perspectiva de género no significa reformas puntuales y formales diseñadas desde lo políticamente correcto, sino un cuestionamiento radical de las formas de organización social que perpetúan la exclusión y que dan lugar a los conflictos armados. En definitiva implica dotar de un sentido pleno a la palabra democracia y repensar la organización de la vida social, económica y política desde la perspectiva de la inclusión y la justicia.

Bibliografía

- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2007)**, *Informe 2007. El estado de los derechos humanos en el mundo*, Amnistía Internacional.
- ANDERLINI, S. (2007)**, *Women building peace. What they do, why it matters*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- BASTICK, M., K. GRIMM y R. KUNZ (2007)** *Sexual violence in armed conflict. Global overview and implications for the security sector*, Geneva: DCAF
- BELL, C. (2004)**, "Women address the Problems of Peace Agreements" in COOMARASWAMY, R. and FONSEKA, D. eds. (2004), *Peace Work. Women, Armed Conflict and Negotiation*, Delhi: ICES.
- BHADRA, C., A.D. SHERESTHA y R. THAPA (2007)** "On the edge: the impact of the insurgency on Nepali women" en, A.D. SHERESTHA y R. THAPA eds., *The impact of armed conflicts on women in South Asia*, Colombo: Manohar.
- BHARADWAJ, N., et. AI (2007)** *Nepal at the Crossroads: the nexus between human security and renewed conflict in rural Nepal*, Kathmandu: Friends for Peace and International Alert
- BHATTARAI, A. (2003)** "A case for radical non-violent politics" en THAPA, D., *Understanding the Maoist Movement of Nepal*, Kathmandu: Chautari Books.
- CHINKIN, C. (2004)** "Post-conflict reconstruction and rehabilitation" en COOMARASWAMY, R. and FONSEKA, D. eds., *Peace Work. Women, Armed Conflict and Negotiation*, Delhi: ICES.
- COCKBURN, C. (2007)** *From where we stand. War, women's activism and feminist analysis*, Londres: Zed Books.
- COOMARASWAMY, R. (2004)** "Engendering the constitution-making process" en COOMARASWAMY, R. and FONSEKA, D. eds., *Peace Work. Women, Armed Conflict and Negotiation*, Delhi: ICES.
- COOMARASWAMY, R. and FONSEKA, D. eds. (2004)**, *Peace Work. Women, Armed Conflict and Negotiation*, Delhi: ICES.
- DHAKAL, S. (2008)** "Nepalese women under the shadow of domestic violence" en *The Lancet*, Vol. 371.
- FEARON, K. (2002)** "Northern Ireland Women's Coalition: institutionalizing a political voice and ensuring representation", Conciliation Resources.
- FISAS, V. (2008)** *Anuario 2008 de Procesos de Paz*. Barcelona: Icaria.
- FRASER, N. (1995)** "Multiculturalidad y equidad entre los sexos" en *Revista de Occidente*, No. 173.
- GAUTAM, S., A. BANSKOTA y R. MANCHANDA (2003)** "Where there are no men: women in the Maoist insurgency in Nepal" en THAPA, D., *Understanding the Maoist Movement of Nepal*, Kathmandu: Chautari Books.
- GILES, W. y J. HYNDMAN (2004)** *Sites of violence. Gender and conflict zones*. University of California Press.
- HARAWAY, D. (2007)** "Conocimientos situados: la cuestión científica en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial" en *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*, Madrid: Ediciones Cátedra.
- IHRICON (2006)** *Sexual violence in the "People's War". The impact of armed conflict on women and girls in Nepal*, Kathmandu: IHRICON.

- MAGALLÓN, C. (1998)** *Pioneras españolas en las ciencias. Las mujeres del Instituto Nacional de Física y Química*, Madrid: CSIC.
- MANCHANDA, R. (2004)** "Maoist insurgency in Nepal. Radicalizing gendered narratives" en *Cultural Dynamics*, Vol. 16, No. 2/3.
- MARTIN, I. (2007)** Implementing commitments to women's equal participation, [En línea] 29/12/2007 [consulta: 19 mayo 2008]. <http://www.unmin.org.np/?d=activities&p=activity_detail&aid=50>
- MURGUIALDAY, C. (2000)** "La construcción de la ciudadanía de las mujeres después del conflicto" en WYATT, D. y SAILLARD, D. eds., *Guerra y Desarrollo. La Re-construcción post-conflicto*, UNESCO Etxea.
- PETTIGREW, J. y SHNEIDERMAN (2004)** "Women and the Maobaadi. Ideology and Agency in Nepal's Maoist Movement" [En línea] en *Himal South Asian*, enero [consulta: 15 abril 2008]. <<http://www.himalmag.com/2004/january/essay.htm>>
- ROULSTON, C. (2004)** "Women, Peace Processes and Constitution-Building" en COOMARASWAMY, R. and FONSEKA, D. eds., *Peace Work. Women, Armed Conflict and Negotiation*, Delhi: ICES.
- SAUNDERS, C. (2004)** "Making constitutions: including women" en COOMARASWAMY, R. and FONSEKA, D. eds., *Peace Work. Women, Armed Conflict and Negotiation*, Delhi: ICES.
- SHA, S. (2003)** "The other side of the alcohol economy" en THAPA, D., *Understanding the Maoist Movement of Nepal*, Kathmandu: Chautari Books.
- SHARMA, M. y D. PRASAIN (2004)** "Gender dimensions of the People's War. Some reflections on the experiences of rural women" en HUTT, M. ed., *Himalayan 'People's War'. Nepal's Maoist Rebellion*, Londres: Hurst & Company.
- SHARMA PAUDEL, G. (2007)** "Domestic Violence against Women in Nepal" en *Gender Technology and Development*, Vol. 11.
- TAMANG, S. (2002)** "The politics of 'developing Nepali women'" en DIXIT, K.M. y S. RAMACHANDARAN eds., *State of Nepal*, Kathmandu: Himal Books.
- THAPA, D. (2003)** *Understanding the Maoist Movement of Nepal*, Kathmandu. Chautari Books
- UNITED NATIONS OHCHR in Nepal (2007)** *Human Rights in Nepal One year after the Comprehensive Peace Agreement*, [En línea] [consulta: 15 mayo 2008] <<http://nepal.ohchr.org/en/resources/Documents/English/reports/HCR/CPA%20Report.pdf>>
- YAMI, H. (2006)** *People's War and women's liberation in Nepal*, Raipur: Purvaiya Prakashan.

Escola de Cultura de Pau (UAB).

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura sobre Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>

êçp escola de
cultura de pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

Côte d'Ivoire: retos y cuestiones pendientes un año después de Ouagadougou

Cecile Barbeito Thonon
Albert Caramés Boada
Patricia García Amado

Julio 2008



Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

ÍNDICE

Glosario	5
Introducción	7
Retrospectiva del Conflicto armado en Côte d'Ivoire	8
Los acuerdos de paz: de Linas-Marcoussis a Ouagadougou	9
Análisis de la coyuntura política actual en Côte d'Ivoire	10
La reconfiguración del escenario político después del APO	10
El campo presidencial: Laurent Gbagbo, el FPI y los Jeunes Patriotes.	10
Primatura y Forces Nouvelles: múltiples sensibilidades y un único liderazgo.	11
El papel de los partidos opositores: entre la cooperación y la rivalidad.	12
Organizaciones de la sociedad civil: entre el partidismo y la inacción	13
El papel de la comunidad internacional y el dilema entre liderar o apoyar el proceso de paz	13
Organismos financieros internacionales	14
Proceso electoral: el final de la crisis o el comienzo del camino.	14
Identificación de población y censo electoral	15
Instituciones electorales y coordinación	16
Organismos de control y vigilancia internacionales	16
Cuestiones por resolver: un país pendiente de reformas más profundas.	17
Desplazamiento y retorno de desplazados por el conflicto	17
Conclusiones	18
El programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración	19
Antecedentes	19
Diseño del proceso actual del DDR	20
Evolución del programa de DDR	23
Evaluación del proceso actual de DDR	24
Conclusiones	25
El proceso de reconciliación y justicia transicional	27
Violaciones de Derechos Humanos durante y después del conflicto armado	27
Violaciones de derechos humanos de civiles	27
Violaciones de derechos humanos de mujeres	27
Desconfianza interétnica	27
Utilización de mercenarios y menores soldados	28
Incitación al odio de los medios de comunicación	28
El proceso de reconciliación de la sociedad marfileña	28
Elementos facilitadores de la reconciliación	28
Políticas y prácticas de reconciliación	29
Medidas para esclarecer la verdad	29
Persecución judicial	30
Reforma institucional	31
Reparaciones a las víctimas	32
Reconciliación	33
Conclusiones	35
Conclusiones y recomendaciones	37
Bibliografía y documentos de referencia	40
Anexos	43

Glosario

AI: Amnistía Internacional
APO: Acuerdo de Paz de Ouagadougou
BBC: British Broadcasting Corporation
BCPR: Bureau for Crisis Prevention and Recovery
BAD: Banco Africano para el Desarrollo
BM: Banco Mundial
CCI: Centro de Comando Integrado
CEI: Comisión Electoral Independiente
CERAP: Centre de Recherche et d'Action pour la Paix
CICR: Comité Internacional de la Cruz y la Media Luna Roja
CNDDR: Comisión Nacional de DDR
DDR: Desarme, Desmovilización y Reintegración
DDM: Desarme, Desmantelamiento y Reintegración
DDHH: Derechos Humanos
DIH: Derecho Internacional Humanitario
ECHO: Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea
ECOWAS: Economic Community Of West African States
FAFN: Fuerzas Armadas de Forces Nouvelles
FANCI: Fuerzas Armadas de Côte d'Ivoire
FMI: Fondo Monetario Internacional
FPI: Front Populaire Ivoirien
FDS: Fuerzas de Defensa y de Seguridad
GTZ: Agencia de Cooperación de Alemania
HRW: Human Rights Watch
LIDHO: Ligue Ivoirienne des Droits de l'Homme
MFA: Mouvement des Forces pour l'Avenir
MJP: Mouvement Pour la Justice et la Paix
MPIGO: Mouvement populaire ivoirien du Grand Ouest
NADER: Agencia Nacional de Desarrollo Rural
OCHA: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas
ONG: Organización No Gubernamental
ONU: Organización de las Naciones Unidas
ONUCI: Misión de Naciones Unidas en Côte d'Ivoire
PDCI: Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire
PMA: Programa Mundial de Alimentos
PNRRC: Programa Nacional de Reinserción y Rehabilitación Comunitaria
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RDR: Rassemblement des Démocrates Républicains
RTI: Radio Television Ivoirienne
UNFPA: Agencia de Naciones Unidas para la Población
UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
USAID: Agencia de Cooperación de EEUU
UE: Unión Europea
UPCI: Mouvement Patriotique de Côte d'Ivoire
UTL: Université des Temps Libres

RESUMEN:

Tras los sucesivos fracasos en la implementación de los Acuerdos de Paz, el contexto actual en Côte d'Ivoire parece superar la situación de impasse. Algunos avances significativos en las disposiciones previstas en el Acuerdo Político de Ouagadougou (APO), y la voluntad del conjunto de actores de la sociedad de superar la fase armada del conflicto han generado un clima de confianza entre las partes y de presión para el avance en el proceso de paz. Aún así, el proceso electoral, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes, y el proceso de reconciliación nacional, principales aspectos regulados por los acuerdos de paz, se desarrollan con ciertas deficiencias. El presente documento analiza los principales progresos y los retos pendientes en los tres campos mencionados para el avance favorable del proceso de paz en Côte d'Ivoire.

Introducción

Tras la firma de varios acuerdos de paz, el Acuerdo Político de Ouagadougou (APO) parece ser el tratado definitivo que permitirá avanzar en el proceso de paz en Côte d'Ivoire. Este último acuerdo ha renovado el compromiso de los actores políticos marfileños y también ha dado un giro a la estrategia de la comunidad internacional, permitiendo una mayor apropiación del proceso de paz por parte del Gobierno marfileño. Esta nueva fase del proceso de paz ha generado numerosas preguntas: ¿Qué factores explican que el acuerdo de Ouagadougou sea definitivo para la implementación de los acuerdos de paz? ¿Hasta qué punto no se trata de un nuevo "reparto de pastel" de los principales contendientes? ¿Hasta qué punto da respuesta a las causas y al impacto de la violencia? ¿Cuáles son los obstáculos para la implementación de los acuerdos? ¿Qué riesgos existen en cuanto a la reunificación del país? ¿Qué papel jugarán los distintos actores políticos (Gobierno de unidad nacional, Forces Nouvelles, partidos opositores, organizaciones civiles, comunidad internacional) en la implementación de los acuerdos?

El objetivo de esta investigación es responder a todas estas preguntas, analizando los principales avances y retos pendientes; las oportunidades pero también los riesgos más significativos en tres ámbitos centrales para el proceso de paz de Côte d'Ivoire: elecciones, desarme y desmovilización, y reconciliación de la población.

Después de poner en contexto la situación en la que se encuentra actualmente el país, el presente cuaderno analizará los principales aspectos técnicos y políticos del proceso electoral como punto central del proceso de paz. A continuación, se revisará el programa de desarme, desmovilización, y reintegración (DDR) de combatientes, analizando su implementación y deficiencias. Para finalizar, se identificarán las principales características del proceso de reconciliación y del resto de ámbitos de la justicia transicional. Estos tres temas están recogidos en el Acuerdo Político de Ouagadougou (APO) y señalados como puntos esenciales para el proceso de paz. De acuerdo con los preceptos de la investigación para la paz, este documento incorpora un apartado final propositivo, en el que se efectúan recomendaciones para que el proceso de paz de Côte d'Ivoire sea lo más sólido posible y permita satisfacer las necesidades de paz de la población marfileña.

Este informe es el fruto de una investigación llevada a cabo en Côte d'Ivoire en el mes de marzo de 2008 por tres investigadores de la Escola de Cultura de Pau (Cecile Barbeito Thonon, Albert Caramés Boada y Patricia García Amado), durante la que se mantuvieron diferentes entrevistas con representantes tanto del Gobierno y la sociedad civil marfileña como de la comunidad internacional. La redacción de este informe, cuya responsabilidad sobre sus contenidos recae exclusivamente en sus autores, cuenta con la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD).

Retrospectiva del Conflicto armado en Côte d'Ivoire

Patricia García Amado

El país que fuera reconocido después de la independencia como “El Milagro Africano”, por la prosperidad y la estabilidad política que llegó a alcanzar bajo el Gobierno de partido único de Félix Houphouët-Boigny, descendió al infierno de la violencia cuando la crisis económica golpeó fuertemente los cimientos de un régimen construido sobre los grandes beneficios de la exportación del cacao. A partir de la segunda mitad de los años 80 se sucedieron las manifestaciones y las protestas que solicitaban una apertura del régimen y la aceptación del pluralismo político. De esta forma surgirán en la clandestinidad grupos políticos como el Frente Popular Marfileño (FPI) y la Unión de los Demócratas Republicanos (RDR) que en 1990 lograron su meta de aperturismo democrático.

Tras la muerte de Boigny en 1993, y con la subida al poder de su mano derecha, Henri Konan Bédié, se acentuó el sentimiento de agravio y la división de la población en torno a líneas étnicas identificadas con partidos políticos, ya que los baoulé (etnia a la que pertenecían los dos jefes de Estado que había conocido el país) eran los únicos que habían controlado el poder desde 1960. Durante el periodo de Gobierno de Bédié también creció el malestar entre los estamentos militares, que hasta entonces habían disfrutado de puestos de gran relevancia dentro del Estado, dinámica que invirtió el heredero de Boigny al proclamar que la función de los militares no eran los asuntos civiles, pasando a estar controlada la administración por personas ajenas al ejército.

Pero sin duda, la introducción de leyes discriminatorias que favorecían a los considerados nacionales, y la corriente de exaltación de la *ivoirité* que inició Bédié, sembraron las semillas del futuro conflicto. Durante este periodo aumentó la percepción estereotipada sobre las personas de origen norteamericano, generalmente de confesión musulmana y de etnias que tenían como lengua vehicular el diola (compartida con los países de la región del Alto Volta y el Sahel – Burkina Faso, Malí, Guinea), a las que se consideraba extranjeras; mientras que las personas de etnias de confesión cristiana y mayoritarias en el sur eran calificadas como auténticos marfileños. Este estereotipo, unido a la percepción de que las poblaciones del norte ocupaban tierras que no les pertenecían, inició una ola de violencia a finales de los años 90 que el Gobierno no intentó contener. Mientras en las zonas urbanas, principalmente en Abidjan, aumentaban los ataques contra

personas de origen norteamericano y sus establecimientos. Los “extranjeros” se convirtieron en el chivo expiatorio de la crisis económica que sufría el país.

La modificación del artículo 35 de la Constitución, instituyendo que para acceder al puesto de presidente el candidato debía probar la nacionalidad marfileña de ambos progenitores además de haber nacido en el país, fue un intento de Bédié de neutralizar a su principal rival en las elecciones de 1995 – el hasta entonces primer ministro originario del norte, Alassane Dramane Ouattara – que no pudo presentarse como candidato del RDR. Pero más allá de eso institucionalizó que las personas de origen no marfileño no tendrían nunca acceso al poder. En medio de esta situación de crisis política y económica, el general Robert Güei dio un golpe de Estado e instauró un Gobierno de unidad nacional al que se sumó el Front Populaire Ivoirien (FPI), del actual presidente Laurent Gbagbo, y el Rassemblement des Republicaines (RDR) de Alassane Ouattara. Sin embargo, Güei no anuló las leyes que apoyaban la *ivoirité* y las empleó en los siguientes comicios (de los que fueron excluidos Ouattara y sorprendentemente también Bédié). Las elecciones del año 2000 sin embargo, y a pesar del fraude masivo perpetrado por Güei, dieron la victoria a Laurent Gbagbo que contó con el apoyo popular, produciéndose fuertes disturbios y manifestaciones en las principales ciudades cuando Güei se atribuyó la victoria. Los resultados hechos públicos posteriormente, otorgaron la victoria a Gbagbo, lo que no evitó que fueran contestados por aquellos que no pudieron presentarse a los comicios.

La dinámica de violencia como medio para obtener el poder había comenzado en Côte d'Ivoire y el nuevo Gobierno, que inició una purga de los sectores del ejército considerados próximos al general golpista – élites militares del oeste del país – y los considerados como no leales al régimen – los militares del norte – no pudo evitar que dos años después una nueva rebelión intentara arrebatar el poder al nuevo presidente. El intento de golpe de estado fue liderado por el grupo armado del norte Movimiento Patriótico de Côte d'Ivoire (MPCI) en septiembre de 2002. Una formación que se había agrupado y entrenado en Burkina Faso aunque se desconoce el nivel de implicación del Gobierno vecino en su formación y financiación. Aunque no logró su objetivo de derrocar al Gobierno, se hizo con el control del norte del país y expuso sus principales demandas solicitando la destitución de Gbagbo, la modificación de la constitución y la celebración de elecciones inclusivas. Durante el ataque a la capital el antiguo general

golpista, Robert Guéi, fue asesinado, lo que llevó al levantamiento de los grupos armados de oposición del oeste que, según diversas informaciones, él mismo había formado y financiado: el MPIGO y el MPJ, que en noviembre de ese mismo año ocuparon las principales ciudades occidentales demandando la dimisión de Gbagbo. Los tres grupos decidirían reunificarse bajo el nombre de Forces Nouvelles.

Los acuerdos de paz: de Linas-Marcoussis a Ouagadougou

La corta duración de la fase aguda del conflicto armado ha generado que dentro del país se evite denominarlo como guerra, hablándose siempre de "la crisis". Lo cierto es que meses después del intento de tomar la capital, el MPCJ había extendido su control en todo el norte, mientras que el MPIGO y el MPJ tenían bajo su mando las regiones del noroeste. Esta situación da lugar a una división *de facto* del país que será institucionalizada con la creación de la denominada zona de seguridad en junio de 2003, patrullada por las fuerzas de la ONU, ECOWAS y las Forces Licorne.¹

Entre el 3 y el 4 de enero de ese mismo año el ministro de Exteriores francés, Dominique de Villepin, anunció que el Gobierno y las Forces Nouvelles habían alcanzado un acuerdo de alto el fuego y que iniciarían un diálogo inclusivo para lograr la paz. El 24 de febrero se firmó finalmente en Linas-Marcoussis (Francia) el acuerdo de paz, con una mesa de negociaciones en la que habían participado todas las fuerzas políticas además de la alianza armada. Los principales puntos del acuerdo serían: la indivisibilidad del país, la creación de un Gobierno de unidad nacional con representación también de los grupos armados, la elección de un primer ministro de consenso, la preparación de elecciones, la desmovilización de los combatientes y la creación de unas nuevas FFAA donde se integrasen los miembros de las Forces Nouvelles. A pesar de que todos los asistentes firmaron el acuerdo, Laurent Gbagbo se sintió traicionado por Francia que durante el intento de golpe de Estado había enviado a sus tropas para evitar el derrocamiento pero, posteriormente, dio el mismo estatus en las negociaciones al Gobierno democráticamente elegido y a los rebeldes. Igualmente, el intento de ampliar los poderes ejecutivos del primer ministro a costa de recortar los de la presidencia fue otro de los motivos por los que Laurent Gbagbo inició

su campaña en contra de los acuerdos de paz una vez llegó a su país. Los consideraba una imposición francesa y Francia les había traicionado. Pero lo cierto es que los acuerdos lograron que el campo de batalla se trasladara del enfrentamiento abierto al plano político, con algunas rupturas del alto el fuego importantes pero que no lograron reabrir el conflicto.

La falta de voluntad política, tanto por parte del presidente como por las Forces Nouvelles llevaron a un impasse que postergó las ansiadas elecciones durante años, produciéndose por lo tanto la perpetuación de Gbagbo en el poder y el inmovilismo político. De nada sirvieron los acuerdos políticos alcanzados con posterioridad para la implementación de Linas-Marcoussis (Acuerdos de Accra I, II y III, Pretoria), ni las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU apuntando nuevas estrategias para desbloquear el proceso. Diversos analistas han señalado que la falta de resolución final de la crisis se debe a los enormes beneficios que los principales actores implicados recibían del *status quo*. Mientras el Gobierno continuaba beneficiándose de su posición recibiendo los ingresos netos del petróleo y prolongando su poder de forma indefinida, el control de las principales rutas de transporte por parte de las Forces Nouvelles lograron que controlara todo el proceso de distribución de materias primas como el cacao, pero también de todo tipo de productos que pretendían salir del país por vía terrestre hacia los países colindantes.

Sin embargo, con la llegada del Acuerdo Político de Ouagadougou (APO) el 4 de marzo de 2007, se abrió una nueva ventana de esperanza para el país, hastiado de tantas promesas incumplidas y con una gran necesidad de creer en que el proceso de paz por fin se había puesto en marcha. El acuerdo logrado con la mediación del presidente burkinabés, Blaise Compaoré, materializó la propuesta del presidente marfileño, Laurent Gbagbo, de iniciar un diálogo directo con las *Forces Nouvelles* lideradas por Guillaume Soro. Las primeras conversaciones que se producían exclusivamente entre los dos principales actores del conflicto armado desde que éste se iniciara en 2002. El resultado del encuentro fue sancionado por la comunidad internacional a través de la aprobación del texto por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, que dio luz verde para su implementación. Desde entonces se han producido sucesivos gestos simbólicos entre Gbagbo y Soro, que han intentado demostrar a sus conciudadanos y al resto del mundo que esta vez la paz sí será posible.

¹ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1479 de 13/05/08, en <http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions03.html>.

Análisis de la coyuntura política actual en Côte d'Ivoire

Patricia García Amado

La reconfiguración del escenario político después del APO

Con la firma del APO se abrió una nueva etapa de reequilibrio entre las fuerzas políticas de Côte d'Ivoire. El ofrecimiento de un diálogo directo y el éxito del mismo crearon en un primer momento un nuevo balance, situando a Laurent Gbagbo y Guillaume Soro de un lado y al resto de partidos políticos opositores, que anteriormente formaban parte de la alianza G-7, del otro.² Esto se reflejó en la nueva reestructuración y en el reparto de ministerios dentro del Gobierno de unidad nacional, adjudicándose los puestos más estratégicos dentro del ejecutivo a miembros del FPI y de las Forces Nouvelles. El nombramiento de Soro como primer ministro consagró el inicio de esta nueva etapa en la historia del proceso de paz.

Aunque en un primer momento los líderes de los principales partidos de oposición (PDCI y RDR principalmente) criticaron el APO por considerarlo poco transparente, y argumentaban tener dudas sobre la existencia de un posible pacto secreto entre Gbagbo y Soro, el riesgo de que esta actitud fuera interpretada como una falta de compromiso con el proceso de paz hizo que pronto se silenciaron las críticas. Además, la existencia dentro del acuerdo de órganos de control y evaluación sobre el desarrollo del proceso en los que se incluía a representantes de ambos partidos políticos – Marco de Consulta Permanente y Comité de Evaluación y Acompañamiento – ofreció también a Ouattara y Bédié la posibilidad de incidir sobre el mismo. De igual manera, todos los partidos políticos con representación parlamentaria y el RDR (que boicoteó las últimas elecciones legislativas) se encuentran dentro de la Comisión Electoral Independiente, proporcionando a la oposición otro elemento más para el control y supervisión del proceso, a pesar de no haber participado en la negociación del APO.

Después de un año de la firma del APO es importante analizar los posibles cambios que se han producido en las estrategias de los partidos políticos, la alianza armada y la sociedad civil, visualizando también su postura ante las próximas elecciones presidenciales, además de los acuerdos y disensiones más importantes que se han producido durante este periodo. Igualmente, el papel de la comunidad internacional durante el proceso, que ha oscilado entre posiciones de fuerza y el trabajo en segundo plano, debe ser analizado para comprender su *modus operandi* actual.

² El G-7 es una alianza de los principales partidos opositores: PDCI, RDR, UPDCI y MFA; con los tres grupos armados que conforman las Forces Nouvelles: MFIGO, MPCI, MPJ.

El campo presidencial: Laurent Gbagbo, el FPI y los Jeunes Patriotes.

El artífice del diálogo directo que desembocó en la firma del APO, Laurent Gbagbo, ha sabido preservar su posición y sus intereses dentro del juego político marfileño. Desde que estalló la crisis en Côte d'Ivoire sus relaciones con la fuerza rebelde, los grupos opositores y la comunidad internacional (especialmente con Francia) han oscilado entre la presentación de estos tres actores como responsables del conflicto armado y por lo tanto enemigos del país, y la solicitud de la colaboración de todos como imprescindibles para conquistar la paz. El presidente ha permanecido impasible ante todos los intentos de los organismos internacionales, materializados en resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, para reducir sus poderes ejecutivos en virtud de desbloquear el proceso de paz.³ El que durante años fuera considerado por diversos analistas como uno de los principales obstáculos para la resolución del conflicto, se ha convertido en el principal propulsor de su solución. El APO ha devuelto las riendas del proceso a los actores marfileños, reduciendo el margen de maniobra de Naciones Unidas o por lo menos rebajando su perfil, que había sido de fuerte liderazgo hasta ese momento. Sin duda este objetivo logrado satisface las expectativas de Gbagbo, pero podría ser también un arma de doble filo: ante la incapacidad de implementar plenamente el APO, Soro y Gbagbo serían señalados como los claros culpables del fracaso y esta vez no podrán responsabilizar a la comunidad internacional de sus propios fallos.

En lo relativo a su partido, el FPI siempre ha tenido un papel estratégico en el rol jugado por el presidente. En muchas ocasiones Gbagbo ha recurrido al uso del discurso de sus colaboradores más cercanos (entre ellos su mujer Simone Gbagbo y el presidente del partido Pascal Affi N'Guessan) para difundir los mensajes más inflamatorios y mantener intachable su imagen de apertura al diálogo y la paz. Sin embargo, no hay que desestimar la influencia que tienen estas figuras dentro de las decisiones del presidente, especialmente la primera dama que es conocida

³ En reiteradas ocasiones Gbagbo se ha mostrado reacio al desarrollo de los procesos de identificación de la población, negándose a aceptar que se produzcan mientras no se lleve a cabo la desmovilización de los combatientes rebeldes. Igualmente, se ha negado a cumplir con lo estipulado en los acuerdos de paz, como la cesión de parte del poder ejecutivo a la figura del primer ministro.

por su agresiva oratoria antifrancesa y que fue acusada en un informe de la ONU de participar en la creación de escuadrones de la muerte y financiar a los grupos paramilitares durante el conflicto armado.⁴ Por su parte, las últimas afirmaciones de N'Guessan advirtiendo que su partido no permitirá que las elecciones tengan lugar hasta que las Forces Nouvelles hayan sido desarmadas y desmovilizadas por completo,⁵ pretenden mostrar la inflexibilidad del ala más dura del partido. Aunque dentro del FPI conviven diferentes sensibilidades, es difícil que las disensiones internas vayan a salir a la luz antes de las elecciones, por lo que el partido probablemente se presentará en bloque para apoyar a su máximo líder, Laurent Gbagbo.

Por último queda analizar el papel que podrían jugar los Jeunes Patriotes dentro del proceso de paz. Esta especie de milicia progubernamental que durante años apoyó al presidente Gbagbo y que promovió el uso de la violencia, cuando no la ejerció directamente, para atacar a miembros de la oposición, expulsar a los representantes de Naciones Unidas del país, así como al reducido número de nacionales franceses que permanecía en Côte d'Ivoire después del estallido de la crisis, continúa hostigando a los líderes opositores y sus seguidores. Estas actividades llevaron al Consejo de Seguridad a adoptar sanciones contra sus miembros más destacados en el año 2006, Charles Blé Goudé y Eugène Djué.⁶ Sin embargo, en mayo de 2007, dos meses después de la firma del APO, su principal líder Charles Blé Goudé fue nombrado Embajador de la Paz con la función de difundir el mensaje de reconciliación por todo el territorio marfileño. En este sentido, el lenguaje inflamatorio y las incitaciones y actos de violencia por parte de los Jeunes Patriotes se han reducido considerablemente, al igual que la financiación que recibe el grupo desde el FPI.⁷ A pesar de las sanciones establecidas, el grupo de expertos que realiza el seguimiento de su aplicación ha señalado que las dilaciones del Gobierno marfileño en fijar el monto mínimo de fondos accesibles para los sancionados complica la labor de investigación y la congelación de las cuentas de los "patriotas", tal y como establecen las sanciones impuestas. Igualmente, la falta de información en los puestos aduaneros de los países de la región sobre las personas que no tienen permiso para salir del país dificulta la plena ejecución de las mismas.

4 "Ivory Coast First Lady leads death squads, report alleged" – Washington Post, 29 enero 2005.

5 "Désaccords sur l'Accord" – *Fraternité Matin*, 2 febrero 2008.

6 Prohibición de desplazamientos fuera del territorio nacional y congelación de sus cuentas en el extranjero en virtud de la resolución 1572 del Consejo de Seguridad de la ONU del año 2004. S/RES/1572 (2006)

7 Aunque su líder Blé Goudé recibe grandes beneficios a través de su empresa de comunicación Leaders Team Associated, con numerosos encargos para cubrir eventos desde las filas presidenciales y sectores empresariales afines a Gbagbo. Información citada en *Jeune Afrique* el 30 de marzo de 2008.

Primatura y Forces Nouvelles: múltiples sensibilidades y un único liderazgo.

La llegada de Guillaume Soro al cargo de primer ministro no sólo es un acto simbólico a través del que Gbagbo reconoce a su antiguo enemigo, si no que también representa la voluntad de tener una responsabilidad compartida sobre el futuro del proceso de paz. En este sentido, las competencias de Soro son centrales para el desarrollo de los acuerdos, sobre todo en lo referente a la desmovilización de los grupos armados (tanto las Forces Nouvelles como las milicias) y el proceso de identificación (determinando al operador técnico y encargándose de la financiación del proceso). Además, con la reestructuración del Gobierno que sucedió al APO las Forces Nouvelles se adjudicaron ministerios de gran relevancia como el de Justicia, Solidaridad y Víctimas de Guerra o Comercio, además de tener la vicepresidencia de la Comisión Electoral Independiente (CEI).

A pesar de haber llegado a la cabeza del Estado, Soro no podrá mantener su puesto una vez se produzcan las elecciones. En primer lugar porque el acuerdo de Ouagadougou así lo estipula y en segundo lugar porque no cumple con los requisitos de edad mínima fijados en la constitución para presentar su candidatura a la presidencia, lo que deja la puerta abierta a las hipótesis sobre la estrategia que seguirá Soro para conservar su capacidad de influencia en el futuro del país. En sus declaraciones a la prensa ha confirmado que las Forces Nouvelles como organización no apoyarán a ninguno de los candidatos y permanecerá neutral, lo que no invalida la posibilidad de que a título personal alguno de sus miembros se posicione a favor de uno u otro partido. El primer ministro sigue negando los rumores sobre la existencia de un acuerdo para tomar el relevo de Gbagbo a la cabeza del FPI después de la próxima legislatura, y la posibilidad de que las Forces Nouvelles se transformen en un partido político. De igual manera, ha resaltado sus buenas relaciones con el RDR de Ouattara pero ha descartado formar parte de su campaña. Soro es consciente de que deberá esperar si quiere llegar a dirigir el país.

Otro de los aspectos a tener en cuenta es que las Forces Nouvelles no son una organización monolítica. Formada por la alianza del MPC, el MPIGO y el MJP, reúne dentro de sí misma diferentes sensibilidades y objetivos políticos no siempre compatibles y con líderes que no siempre mantienen buenas relaciones entre ellos. El intento de asesinato que el primer ministro sufrió el 29 de junio de 2007 en Bouaké puso en evidencia que no todo el mundo está de acuerdo con la distribución de poderes que estableció el APO, y quizás se puedan

producir graves disensiones internas si los mandos regionales de la alianza rebelde no se sienten suficientemente recompensados o beneficiados durante el proceso de paz. En más de una ocasión Soro ha sido acusado de autorizar purgas internas dentro de las Forces Nouvelles (concretamente de su movimiento el MPCFI), para acabar con los partidarios de otros líderes disidentes destacados como Ibrahim Coulibaly.⁸ Entre los días 27 y 28 de diciembre de 2007 se produjeron diversas detenciones y ejecuciones sumarias dentro de las filas de las Forces Nouvelles en Bouaké, entre ellas un alto mando que fue acusado de haber colaborado en el intento de asesinato de Soro bajo las órdenes de Coulibaly. De las 27 personas que desaparecieron esos días sólo han sido hallados los cadáveres de cinco. Desde entonces se han repetido los movimientos dentro de las filas rebeldes para situar a los líderes fieles a Soro en los puestos de control.⁹ Igualmente, muchos sectores de la alianza rebelde miran a Soro con desconfianza, conocedores de su pasado y críticos con las concesiones en sus relaciones con Gbagbo juzgadas como excesivas.¹⁰

Otro de los posibles focos de tensión podría producirse por la extensión de la administración civil a todo el territorio nacional, con la consecuente recuperación del cobro de impuestos y tasas aduaneras por parte del Gobierno central, lo que dejaría a las Forces Nouvelles sin uno de sus principales medios de financiación en las zonas bajo su control. A pesar de que desde el Gobierno se anunció la reincorporación de los subprefectos a sus puestos en la zona rebelde, lo cierto es que diversas informaciones señalan que los escasos medios con los que cuentan estarían haciendo prácticamente imposible el desempeño de sus funciones y en muchas ocasiones han provocado el regreso de los funcionarios a la capital. Igualmente, y mientras los programas de DDR no se implementen de forma plena y los miembros de las FAFN reciban sus compensaciones (o salarios si se reincorporan a las FFAA) será difícil que dejen de recurrir a la extorsión para su subsistencia.

⁸ Ibrahim Coulibaly se autodefine como padre de la rebelión marfileña y acusa a Soro de haberle usurpado el puesto de liderazgo dentro de las Forces Nouvelles. En marzo de 2008 se inició un juicio no presencial contra él en Francia por el supuesto intento de financiar un nuevo golpe de Estado en su país. Ha permanecido exiliado en Benin hasta el año 2008 en el que el país de acogida le retiró el derecho de asilo por considerar que atentaba contra el desarrollo del proceso de paz en Côte d'Ivoire. Actualmente podría encontrarse en Bélgica.

⁹ Abidjan.net – *Après la révocation de Koné Zakaria / Wattao neutralise la révolte de Séguéla : Une riposte se prépare à Vavoua et à Mankono*. 20 mayo 2008. *Jeune Afrique – Retour au calme à Séguéla après le limogeage du chef rebelle*. 20 mayo 2008.

¹⁰ Guillaume Soro fue líder del sindicato estudiantil FECSI (1995 – 1998), próximo al FPI y que después formaría parte del entorno "Patriota" con su sucesor, Charles Blé Goudé (1999 – 2001).

El papel de los partidos opositores: entre la cooperación y la rivalidad.

La firma de la APO trajo un nuevo escenario ante la configuración de un nuevo Gobierno de unidad nacional y la posibilidad tangible de la celebración de las elecciones presidenciales. En esta coyuntura los principales partidos políticos, PDCI y RDR, han realizado un ejercicio de equilibrios y balances para, por una parte, apoyar la implementación de los acuerdos y desempeñar sus labores dentro del Ejecutivo y, por otra, no perder su objetivo de alcanzar la presidencia, manejándose entre la crítica y el apoyo a Gbagbo. En abril de 2008 los partidos aprobaron un código de buena conducta después de que se fijaran las elecciones para el 30 de noviembre de ese mismo año. En él se comprometían a respetar los resultados y utilizar los mecanismos contemplados en la ley para solucionar cualquier discrepancia, además de evitar la violencia y comprometerse con la transparencia de los comicios.

- *Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire (PDCI)*

Dirigido por el sucesor del presidente de la independencia Félix Houphouët-Boigny, Henri Konan Bédié (presidente del país entre 1993 y 1999) es uno de los principales dirigentes políticos que aspiran a ocupar el banco presidencial. Cuenta con sus principales apoyos en el sur pero también en algunas regiones del este del país, de donde es originario, sobre todo entre las poblaciones Akan (baoulé, agni, etc). Durante su mandato fue el principal impulsor de las políticas que apoyaban la *ivoirité*, lo que le valió la enemistad con el electorado del norte y una gran sección de las instituciones militares que vieron debilitado su poder político, entre ellos el general Robert Guéi, que perpetró un golpe de Estado acabando con la presidencia de Bédié en 1999. Dentro de su partido existen múltiples disensiones que cuestionan su cargo a la cabeza del PDCI.

En un primer momento se mostró crítico con la APO e insistió en la existencia de un pacto secreto entre sus dos signatarios, además de considerar el acuerdo como un fracaso pocos meses después de su firma y mostrar públicamente sus desavenencias tanto con el primer ministro como con el presidente, poniendo en duda la legitimidad del Gobierno. Diversos analistas han señalado que las posibilidades de lograr una victoria son limitadas y que para el PDCI sería actualmente más importante lograr posiciones en el Parlamento a través de las elecciones legislativas.

Hasta el momento, la Comisión Electoral Independiente se ha mostrado en contra de celebrar de forma conjunta las elecciones presidenciales y

legislativas, a pesar de que la asamblea nacional no funciona de manera legítima desde 2005 y que el mayor reparto de poder entre todos los grupos políticos podría contribuir a una mayor estabilidad del país en su camino hacia la paz.

- *Rassemblement des Démocrates Républicains (RDR)*

Dirigido por el que fuera primer ministro del último Gobierno de Houphouët-Boigny, Alassane Dramane Ouattara, el RDR representa las aspiraciones de la población del norte que espera obtener su cuota del poder dentro del entramado político del país. Después de que su participación fuera vetada en las dos últimas elecciones presidenciales – debido a que el código electoral obliga a probar la ascendencia marfileña de los progenitores del futuro presidente –, el hecho de que nadie se haya opuesto abiertamente a la candidatura de Ouattara para 2008 es un símbolo de la voluntad de todos los grupos para concluir la crisis. Sin embargo, el voto de la población norteña no será suficiente para lograr su objetivo, por lo que deberá desplegar una intensa campaña basada en su sólida reputación como economista.¹¹ En más de una ocasión Ouattara ha formulado su deseo de contar con el apoyo de las Forces Nouvelles para su campaña, presentándose así como el bastión político del norte, sin embargo su candidatura también ha sido cuestionada de manera interna. De igual manera que el PDCI, el RDR aspira a controlar parte del Parlamento para ejercer como contrapoder en el caso de no obtener la presidencia.

Organizaciones de la sociedad civil: entre el partidismo y la inacción

La sociedad civil como tal se ha mantenido bastante al margen del proceso de paz y el acuerdo firmado en Ouagadougou no ha sido una excepción, puesto que no se considera que ningún representante de la misma esté presente en las reuniones del Marco de Consulta Permanente, ni en el Comité de Evaluación y Acompañamiento, a fin de evaluar su implementación.

Las organizaciones civiles en Côte d'Ivoire han estado siempre vinculadas en general a los partidos políticos, por lo que su criterio e independencia a la hora de hacer propuestas siempre se ha puesto en entredicho. La práctica inexistencia de movimientos articulados independientes hace difícil que la sociedad civil pueda actuar como contrapeso del poder político. No obstante podemos identificar propuestas, como la formulada por el LIDHO (Liga Marfileña por los Derechos Humanos) que,

¹¹ Fue gobernador del BCEAO y ocupó diversos puestos dentro del FMI, aunque su gestión de la crisis económica del país en los años 90, con la aplicación de severas políticas de ajuste afectaron seriamente a su popularidad.

reuniendo a más de 150 organizaciones marfileñas en febrero de 2008 configuró una carta de la sociedad civil con la finalidad de aumentar la capacidad de incidencia de todos los movimientos.

El papel de la comunidad internacional y el dilema entre liderar o apoyar el proceso de paz

Desde el inicio de la crisis la comunidad internacional ha oscilado entre un papel de liderazgo del proceso y un segundo plano de apoyo y certificación que algunos juzgan excesivamente débil. El acuerdo de Ouagadougou materializó la voluntad de la clase política marfileña de poner a los organismos internacionales a un lado y hacerse con el pleno control del proceso. Esta situación, lejos de suponer un hándicap, se transformó en una nueva oportunidad para la comunidad internacional de incidir en el proceso sin encontrarse en primera línea y, por lo tanto, evitando ser culpada del fracaso de la nueva iniciativa si ésta no prosperaba.

Sin ir más lejos, el acuerdo de Ouagadougou se desató como una reacción a la resolución 1721 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con la que se pretendía dotar al primer ministro (en aquel momento Charles Konan Banny) de mayores poderes ejecutivos, mermando así las competencias presidenciales.¹² Su redacción fue vista como una injerencia en la soberanía del país y un intento de modificar la constitución en opinión de Gbagbo, que poco tiempo después ofrecería a Soro la posibilidad de entablar un diálogo directo.

De esta manera los actores internacionales, especialmente la ONUCI, habrían centrado sus estrategias después de la APO en acompañar el proceso y apoyar las iniciativas de los firmantes del acuerdo para su implementación. Los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, mostraron firmeza ante el Gobierno marfileño decidiendo qué aspectos del proceso estaban dispuestos a financiar y cuales no, señalando así la mayor o menor confianza que le merecían la gestión de ciertas estrategias de salida de crisis. Por su parte, Francia recibió con alivio la noticia del nuevo acuerdo, sobre todo en lo concerniente a la desaparición de la zona de seguridad, que le permitiría reducir el número de tropas en terreno, aunque continuaría apoyando a los cascos azules de la ONU.¹³ En las sucesivas

¹² El primer ministro dispondrá de todas las facultades necesarias y de todos los recursos financieros, materiales y humanos apropiados, así como de una autoridad total y sin trabas, conforme a las recomendaciones de la CEDEAO de 6 de octubre de 2006, y tendrá facultades para adoptar todas las decisiones necesarias, respecto de cualquier asunto de que se trate, en el Consejo de Ministros o en el Consejo de Gobierno, mediante órdenes o decretos-ley; también tendrá igualmente la autoridad necesaria sobre las fuerzas de defensa y seguridad de Côte d'Ivoire.

¹³ Francia ha sido acusada en numerosas ocasiones de excesivo inter-

resoluciones del Consejo de Seguridad se acordará mantener el Comité de sanciones y el Grupo de Expertos para seguimiento del embargo de armas y sanciones, sin embargo desaparecerá el Grupo de Trabajo Internacional y el Representante Especial para las Elecciones. Estos dos últimos cargos serán suplidos por la creación del órgano consultivo internacional que participa en las reuniones del Comité de Evaluación y Acompañamiento creado por el APO, mientras que el Representante Especial del secretario general asumiría las tareas de certificación del proceso electoral, para lo que se creó una cédula de apoyo dentro de la misión.¹⁴

A pesar de haber accedido, sin oponer ningún tipo de resistencia, al desmantelamiento de la zona de seguridad, Naciones Unidas mantendrá en vigencia el embargo de armas,¹⁵ así como las sanciones impuestas contra diversas personalidades marfileñas por sus implicaciones en la obstaculización del proceso de paz, en contra de lo solicitado por las partes en el acuerdo. Igualmente, amenazará con imponer nuevas sanciones a todas las personas que de forma deliberada atenten contra el proceso.

Organismos financieros internacionales

El papel jugado por el BM y el FMI sin embargo dista mucho del *laissez-faire* desarrollado en el último año por Naciones Unidas. Su actuación se autodefine como exigente con las autoridades marfileñas, a las que demandan una transparencia completa además del arreglo de cuentas para inyectar de nuevo dinero en el país. Al igual que la UE, el BM se ha comprometido a financiar el proceso de *audiences foraines* y de reconstrucción de censos, pero se ha negado a contribuir económicamente en el proceso de elaboración del censo nacional, y la creación y entrega de documentos de identidad, aduciendo falta de transparencia en las gestiones realizadas hasta el momento por la Primatura.

Después de que en abril de 2008 fueran liquidadas todas las deudas que el país había contraído con el Banco Africano de Desarrollo y el BM (112 millones de dólares en total), el organismo internacional decidió reiniciar su colaboración con el país y reactivar sus proyectos, lo que tendrá un coste total de 636 millones de dólares. Esta cooperación financiera, en todo caso, vendrá condicionada por el establecimiento de mecanismos de control sobre la gestión del sector del cacao y su reforma, para evitar que los fondos obtenidos de la

vencionismo. El acuerdo de paz de Linas-Marcoussis fue firmado con importante presión del Gobierno galo, lo que contribuyó a su imagen de paz impuesta y dio legitimidad al discurso anticolonialista de Gbagbo. 14 Según la Resolución 1765 del Consejo de Seguridad de la ONU (16/07/2007), y a iniciativa del Comité de Evaluación y Acompañamiento, se crea el Órgano Consultivo Internacional, integrado por el RESG, el coordinador residente del PNUD y representantes del BM, el FMI, la UE, la UA, el Banco Africano de Desarrollo, la CEDEAO y Francia. 15 Véase apartado de DDR

producción se destinen a la compra de armamento (Global Witness; 2007). La respuesta por parte del Gobierno ha sido positiva, incluso el presidente Gbagbo solicitó en octubre de 2007 la realización de una investigación en profundidad sobre las acusaciones de malversación que pesan sobre los organismos que gestionan la producción cacaotera. El intento de establecer la misma estrategia de transparencia sobre la producción petrolera (de la que se desconoce el número exacto de barriles obtenidos por día) no ha tenido el mismo éxito, y diversas fuentes argumentan que el crudo podría haberse convertido en el principal ingreso del país, sin que se tenga muy claro cómo las clases dirigentes están invirtiendo los beneficios obtenidos.

Una lectura común sobre el proceso de paz por parte de Naciones Unidas y el BM destaca que uno de los grandes retos actuales es mostrar los dividendos de la paz a la población, que hasta el momento no han percibido ningún tipo de cambio en su situación general, que sigue siendo precaria. Entre las estrategias manejadas por ambos se encuentra la de fomentar la creación de trabajo público principalmente destinado a jóvenes de riesgo,¹⁶ que a pesar de tener una escasa sostenibilidad tiene unos efectos inmediatos sobre la realidad de la población. Otras de las prioridades para el BM compartidas con otros organismos y agencias serían la formación de cuadros funcionariales cualificados, la reconstrucción de registros, el despliegue de la administración del Estado y la reinserción económica de excombatientes.¹⁷

Proceso electoral: el final de la crisis o el comienzo del camino.

El acuerdo de Ouagadougou estableció un nuevo calendario para las elecciones que permitiría su celebración antes de que concluyese 2007. Sin embargo, tal y como ocurrió con el resto de fechas estipuladas en el APO, el inicio de los procesos de identificación de la población se dilataron en el tiempo debido, en algunas ocasiones, a la falta de fondos y personal cualificado para llevarlas a cabo, pero también a las largas negociaciones entabladas para establecer el *modus operandi* o la división de tareas entre los diferentes organismos encargados de su implementación.

Para la financiación del proceso electoral Naciones Unidas creó un fondo común (*basket fund*) gestionado por PNUD al que los donantes realizan sus aportaciones y desde el que se establecen las prioridades. De esta forma la comunidad internacional, que en diversas ocasiones ha

16 Denominación que agrupa a todos esos colectivos susceptibles de ser reclutados para la actividad armada, incluyendo también a excombatientes.

17 Véase apartado de DDR

criticado la opacidad de ciertos procesos (como la elección del operador técnico para las elecciones SAGEM), posee un mecanismo más para controlar el proceso y exigir mayor transparencia.

Identificación de población y censo electoral

El proceso de identificación de la población será inspeccionado por la Comisión Nacional de Supervisión de la Identificación y se divide en tres ejes de acción:

a) *Audiences Foraines*:

En primer lugar la identificación de personas mayores de 13 años que nunca hayan sido registradas por el Estado Civil. Ésta labor sería desarrollada a través de las denominadas *audiences foraines* que se encargarían de dictar sentencia sobre la procedencia de cada individuo no registrado, en función de los datos que éste pudiera aportarles sobre la procedencia de su padres.¹⁸ Esta parte del proceso concluyó oficialmente el 15 de mayo de 2008, pero en algunos departamentos se permitió una segunda vuelta de los tribunales para recuperar a aquellos que no habían participado por falta de información. El último dato aportado por el Gobierno señala que se han emitido más de 580.000 juicios supletorios del acta de nacimiento, que una vez presentados ante las instancias judiciales pertinentes darían lugar a la tramitación del documento de identidad del individuo.

Principales dificultades del proceso:

- La falta de difusión e información fue uno de los principales puntos débiles de este ejercicio, a pesar de los esfuerzos realizados por Naciones Unidas, a través de ONUCIFM, por dar a conocer el proceso de las *audiences foraines* y las fechas en las que tendrían lugar en cada localidad del país.
- Las personas deben acudir a su localidad de nacimiento para poder presentarse ante estos tribunales. Considerando que dentro del país existen alrededor de 700.000 desplazados internos por el conflicto y que la libre circulación de personas por todo el territorio nacional sigue siendo una realidad en el papel, la posibilidad de ejercer su derecho de ciudadanía quedan limitadas.
- Sólo se registra a los mayores de trece años y por el momento no se ha definido ningún mecanismo para proceder al registro de los menores de esta edad, prolongando un problema de falta de registro de nacimiento.¹⁹
- Según datos del Norwegian Refugee Council existen alrededor de tres millones de apátridas en el país que, habiendo nacido en Côte d'Ivoire, no tienen derecho a ser considerados como nacionales

porque sus progenitores son extranjeros, tal y como se estipula en las condiciones para acceder a la nacionalidad. Este derecho tampoco les es reconocido en muchas ocasiones en el país de origen de sus padres, puesto que no han nacido allí. De esta forma se perpetuará la desigualdad y la falta de acceso a derechos de una parte importante de la población, una de las causas principales del conflicto.

b) *Reconstrucción de registros*:

Durante el conflicto armado muchos registros fueron saqueados e incendiados cuando las Forces Nouvelles intentaban expulsar a los representantes del Gobierno de las zonas bajo su control. De igual manera, muchas personas perdieron sus documentos de identidad durante la crisis debido a que fueron requisados por las autoridades o destruidos por estas mismas con la finalidad de privar a sus dueños del reconocimiento de su nacionalidad. Uno de los grandes objetivos sería, por lo tanto, reconstruir estos registros. Pero, a pesar de existir una gran cantidad de fondos destinados a este fin (provenientes de la UE y el BM principalmente), no se ha estipulado la manera en la que esta reconstrucción será llevada a cabo, a parte de la creación de comisiones de reconstrucción en cada subprefectura y en las comunas de Abidjan que deberán realizar su trabajo en el periodo de cuatro meses. El coste estimado de la operación es de 53,6 millones de euros.

c) *Identificación ordinaria*:

A través de la que se entregarán los documentos nacionales de identidad a todas las personas que tengan un acta de nacimiento, un certificado de nacionalidad o un juicio supletorio; y un documento identificativo a las personas extranjeras que puedan igualmente acreditar su lugar de nacimiento. Asimismo, serán renovados aquellos documentos que se hayan caducado. El proceso de identificación de la población lo llevará a cabo SAGEM, el operador técnico francés seleccionado por la Primatura y aprobado por el Consejo de Ministros.

Principales dificultades del proceso:

- El retraso que ha sufrido el proceso debido a las prolongadas negociaciones entre SAGEM y el primer ministro para fijar la cuantía del proceso de identificación, finalmente fijada en 119 millones de euros, cuya financiación dependerá exclusivamente de las autoridades marfileñas. Los principales donantes se han negado a financiar esta operación porque consideran que el proceso de elección del operador técnico

¹⁸ Para más información sobre los requisitos, consultar <<http://www.audiencesforaines.gouv.ci/>>.

¹⁹ Observaciones presentadas por UNICEF.

no ha sido suficientemente transparente y que la cuantía supera lo estimado previamente, multiplicando por cuatro el coste calculado por la UE para dicho proceso.²⁰

- El tiempo estipulado por el SAGEM para llevar a cabo todo el proceso de identificación (ocho meses), que se inició en mayo de 2008, no se ajusta a la fecha establecida para los comicios, 30 de noviembre del mismo año, por lo que obligará a retrasar aun más las elecciones.
- La institución encargada de la confección y entrega de los nuevos documentos es la Oficina Nacional de Identificación, cuya implantación en el territorio nacional es verdaderamente deficitaria (la capital del norte, Bouaké, carece de una) lo que ralentizará gravemente la obtención de los documentos a menos que se permita a otras instituciones realizar esta tarea.

Instituciones electorales y coordinación

En efecto, el acuerdo de Ouagadougou establece que la Comisión Electoral Independiente (CEI) será la encargada de liderar el proceso que conduzca a la celebración de los comicios. Dentro de la CEI se encuentra la Comisión Central compuesta por representantes de todos los partidos políticos y las Forces Nouvelles, con un total de 31 miembros, lo que a veces pone en duda no sólo su independencia si no su operatividad. Las decisiones se adoptan por mayoría simple por los doce miembros que componen la Oficina de la Comisión Central dentro de este órgano, que son los representantes de los partes firmantes del acuerdo de Linas-Marcoussis (10) además de un representante de la Presidencia y otro de la Asamblea Nacional.

El proceso ha sufrido un grave retraso ya que hubo que esperar más de un año desde la firma del APO para que el consejo de ministros aprobara un decreto que delimitaba las competencias del operador técnico (SAGEM) y el Instituto Nacional de Estadística (INS), organismos que dependen del CEI y que deben encargarse de la misma labor dentro del proceso electoral: realizar la inscripción de votantes en la lista electoral y elaborar las tarjetas electorales.²¹ El decreto, aprobado el 13 de abril, delimita las competencias de ambos organismos – por una parte SAGEM se encargará de proporcionar los medios tecnológicos y dirigir la operación; mientras el INS pondrá a disposición su base de datos (lista electoral del año 2000) y supervisará el trabajo de SAGEM –. Para responder a la pregunta sobre por qué esta bicefalia cabe fijarse en quién controla cada uno de estos organismos. A pesar de ser considerados

como neutrales, la empresa francesa SAGEM fue elegida por el primer ministro (Forces Nouvelles), mientras que los cargos más relevantes dentro del INS están ocupados por miembros del FPI y personalidades próximas a Gbagbo. De esta manera, ambas partes han dejado constancia de que todavía persiste una cierta desconfianza mutua y que, por lo tanto, quieren tener control directo sobre la composición de la lista electoral, aunque finalmente será la CEI la encargada de aprobarla.

La finalidad es crear una lista electoral única tomando como base la última realizada para las elecciones presidenciales del año 2000. A esta se añadirán los electores que deben inscribirse presentando un acta de nacimiento o un juicio supletorio en los comités electorales de su localidad. Una vez diseñada, las personas inscritas podrán votar presentando la tarjeta electoral (remitida por la CEI) o el documento de identidad, que tienen un mismo número de serie para evitar duplicaciones.

Organismos de control y vigilancia internacionales

La anulación del cargo del Alto Representante del Secretario General para las Elecciones en julio de 2007 accediendo a las peticiones de Laurent Gbagbo, que había criticado la interferencia de la persona que ocupaba este cargo en asuntos internos del Estado, sembró las dudas sobre la capacidad de Naciones Unidas para realizar las tareas de observación y certificación de los próximos comicios.

Las funciones del Alto Representante serían asumidas por el Representante Especial del Secretario General, que en marzo de 2008 definió cinco criterios encaminados a certificar el desarrollo y el resultado de las elecciones presidenciales que fueron aprobados por el Comité de Evaluación y Seguimiento del APO.²² Igualmente, se creó una cédula de apoyo a la labor de certificación dentro de ONUCI con la que se espera poder recabar información sobre todos los posibles incumplimientos de estos cinco criterios y evaluar de esta manera si el proceso electoral y las elecciones cumplen los requisitos mínimos para ser dados por válidos.

²² Estos cinco criterios son: en primer lugar, que las elecciones tengan lugar en un clima de paz y sin violencia; en segundo lugar, que todos los candidatos tengan acceso a los medios de comunicación públicos de forma igualitaria; tercero, que el proceso sea inclusivo, que puedan presentarse todos los candidatos y que todos los grupos de población puedan ejercer su derecho a voto; cuarto, que la lista electoral sea completa y cuente con el visto bueno de todos los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil; y por último, que el escrutinio sea llevado a cabo con la participación de observadores internacionales que aseguren la transparencia del proceso.

²⁰ Entrevista a Harborne, B.

²¹ Según la ley sobre la CEI aprobada el 21 de julio de 2005 estas tareas correspondían de forma exclusiva al INS. El decreto sobre el reparto de competencias fue aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de abril de 2008.

Cuestiones por resolver: un país pendiente de reformas más profundas.

El acuerdo de Ouagadougou definió por lo tanto las prioridades de actuación para iniciar una salida de la crisis: identificación de la población, elecciones y desarme y reintegración. A pesar de la gran trascendencia de las decisiones tomadas, cabría cuestionar hasta que punto éstas logran responder a las causas principales del conflicto de manera que eviten que la violencia vuelva a brotar en el país.

Si bien es cierto que la nacionalidad se encuentra dentro del eje principal de la violencia, el proceso de identificación por sí solo, tal y como se encuentra formulado en la actualidad, sigue dejando a personas nacidas en el país, aquellas con progenitores extranjeros, sin poder alcanzar su derecho a estar adscrito a una nación. Las estructuras que generan esta desigualdad – las leyes en las que se fundamenta el concepto de *ivoirité*: la ley de propiedad agraria, el código electoral y la constitución principalmente – permanecen intactas sin que por el momento exista una pretensión de modificarlas. El reasentamiento de desplazados, la propiedad agrícola, los derechos de ciudadanía y la libre circulación de bienes y personas son algunos de los retos que permanecen en Côte d'Ivoire.

En la época poscolonial de máximo esplendor del país, el presidente Félix Houphouët-Boigny sentenciaba que la tierra era de aquel que la trabajaba. De esta forma los inmigrantes, que acudieron al país llamados por las grandes posibilidades que ofrecía trabajar en el sector del cacao, tuvieron acceso a tierras para el cultivo cedidas a cambio de su trabajo en las plantaciones de las familias autóctonas,²³ que necesitaban urgentemente mano de obra después de que los más jóvenes dejaran el campo buscando mejores oportunidades en la ciudad. Con la crisis que se inició a mediados de los años 80 y que se agudizó en los 90 muchas personas intentaron regresar a sus tierras, que ya estaban siendo cultivadas por la población inmigrante, de manera que surgieron las primeras disputas, principalmente en el oeste. De esta forma, desde que estalló el conflicto en 2001, un gran número de personas fueron desplazadas en la zona occidental del país por aquellos que reclamaban la devolución de sus tierras, produciéndose una escalada del conflicto entre comunidades que se consideraban autóctonas y aquellas consideradas como extranjeras. Si el APO no crea ninguna vía para que los nacidos en Côte d'Ivoire con ascendencia extranjera puedan recuperar el derecho a trabajar y vivir

en las tierras que han cultivado durante tres o cuatro décadas, se dejará de nuevo una puerta abierta al conflicto, sin mencionar los posibles efectos que la regularización de la propiedad de la tierra podría tener sobre la producción nacional.

La ley de propiedad agraria, aprobada en 1998, estipula que sólo los nacionales marfileños pueden tener titularidad sobre la tierra. Se establece una demora de 10 años para obtener un certificado de tierras y tres más para registrar legalmente la propiedad de los terrenos, después de los cuales los no registrados pasarán a formar parte de la propiedad del Estado. Los extranjeros sólo podrán acceder a la tierra a través de contratos de arrendamiento a partir del 2011. Esta ley se encuentra en suspenso y sin aplicación debido a la situación del país, pero son muchos los marfileños que reclaman que sea puesta en vigencia, lo cual afectaría gravemente a los descendientes de inmigrantes que durante los últimos 30 años han estado cultivando estas tierras y haciéndolas productivas.

Desplazamiento y retorno de desplazados por el conflicto

El espacio dedicado dentro del APO al retorno de los desplazados por el conflicto es escaso, limitándose a identificar al órgano responsable de diseñar un programa de ayuda al retorno voluntario, que en este caso sería el Ministerio de Solidaridad y de las Víctimas de la Guerra. El programa, diseñado en 2006 pero aun no implementado, señala que los beneficiarios serán no sólo los desplazados que deciden retornar, si no también las comunidades de acogida, refiriéndose a las localidades de origen. Esta especificación ofrece una imagen de las dificultades que pueden presentarse a la hora de reintegrar a las personas desplazadas en los lugares de donde fueron expulsados por sus propios vecinos, principalmente en las regiones del oeste. Las disputas sobre la tierra y su propiedad hacen que los retornados no sean bien recibidos y que en muchas ocasiones se vean forzados a permanecer en las inmediaciones de las comunidades con unas condiciones de vida que en ocasiones no alcanzan la subsistencia.

Todavía existen más de 700.000 personas desplazadas dentro del país. Según datos facilitados por OCHA y CICR decenas de miles de personas han iniciado un proceso de retorno, de forma voluntaria y sin asistencia institucional, desde la firma del APO. Sin embargo, la deficitaria situación humanitaria y la falta de seguridad han hecho imposible que los desplazados puedan recuperar sus tierras y sus hogares.

En este sentido, el modo operativo de las *audiences foraines* no ha tenido en cuenta las necesidades de

²³ Esta práctica es conocida como *tutorat* y forma parte de las normas consuetudinarias respetadas en el país aunque no es reconocida por ninguna ley formal.

los desplazados internos en el país, al exigir que los trámites para la identificación se realicen en la localidad de nacimiento del solicitante. La situación actual de Côte d'Ivoire, en la que las principales rutas de comunicación están plagadas de controles militares – tanto en el norte como en el sur – donde el primer requisito para franquearlas es mostrar un documento de identidad o de lo contrario pagar una multa por dicha infracción (de la que no se obtiene ningún recibo y cuya cuantía está sujeta a la libre consideración del militar de turno), hace prácticamente imposible para un desplazado indocumentado presentar su solicitud en su lugar de origen. Y es que, a pesar de que el APO concede especial importancia a la restauración de la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio, la mera eliminación de la zona de confianza que separaba el norte del sur no ha sido en ningún caso suficiente para reestablecer la libertad cuando el cobro de tasas, multas e impuestos de dudosa legalidad sigue siendo una de las principales fuentes de financiación tanto de las FANCI como de las FAFN.

De igual manera, la falta de instituciones judiciales en el norte y el oeste del país señalan que otro de los objetivos del APO, el despliegue de la administración civil por todo el territorio, sigue siendo una asignatura pendiente. A pesar de que el Gobierno anunció el retorno a sus puestos de los prefectos y subprefectos en gran parte del país, la mayoría de ellos han visto imposible realizar su trabajo debido a la ausencia de medios y a las reticencias de las Forces Nouvelles a la hora de retornar el poder a las instituciones civiles del Estado. Esta situación ha afectado también gravemente a los desplazados que no pueden acceder a procedimientos judiciales para reclamar sus propiedades, bien por desconocimiento de la legislación o bien por la ausencia total de cuerpos jurídicos en sus localidades.

Conclusiones

La celebración de las elecciones no debe ser vista como un fin en sí mismo, si no como el comienzo de un largo camino hacia la reconstrucción del país y la reconciliación. Sin embargo, el requisito de que los comicios se celebren de forma transparente y

libre, y que los resultados sean aceptados por todas las partes (partidos políticos, Forces Nouvelles, milicias, población en general) es indispensable para que los cimientos de la construcción de paz sean sólidos. El futuro Gobierno legítimo será el responsable de crear e implementar el programa para la salida definitiva de la crisis, por lo que tendrá que contar con el apoyo de todos los sectores políticos, que deben implicarse en la reconstrucción del país, así como de los sectores económicos y sociales más destacados, pero principalmente con el respaldo de la población civil. Por esta razón es necesario que se creen los canales y mecanismos necesarios para hacer a la población civil partícipe del proceso, que cuenten con información directa y fiable sobre todas las iniciativas emprendidas por sus gobernantes para evitar que la paz sea vista como un nuevo reparto de poder entre los poderosos. En este sentido, las iniciativas destinadas a hacer visibles los dividendos de la paz de forma inmediata a la población serán claves para asegurarse su apoyo al proceso y su implicación en los logros.

La estabilización económica del país debe estar unida a una mayor transparencia de las cuentas del Estado y a la eliminación de las prácticas corruptas y las redes clientelares que hasta ahora han regido la política marfileña. Del mismo modo, necesitará de la institución de un Ejecutivo que gobierne para todos y no sólo para aquellos que le han ofrecido su voto, ni mucho menos para aquellos con los que comparte ascendencia étnica. En este sentido, las elecciones legislativas serán necesarias para reflejar la pluralidad del país en la Asamblea General, pero también lo será que la clase política se comprometa de forma plena con el futuro del país.

Finalmente, lograr una ley agraria inclusiva será uno de los grandes retos del próximo Gobierno, ya que la actual regulación de la propiedad (aunque todavía no se ha llegado a implementar) podría dar lugar a nuevos enfrentamientos, principalmente en el oeste, entre las etnias consideradas extranjeras y las locales. Esta realidad debe enfocarse también desde la ampliación de los criterios para conseguir la nacionalidad marfileña, o la posibilidad de que se abra un proceso extraordinario de naturalización que acabe con la exclusión de todos aquellos que, aun habiendo nacido en el país, siguen siendo considerados como extranjeros.

El Programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración

Albert Caramés Boada

La seguridad es uno de los ejes iniciales que se labordan en los contextos de construcción de paz y al inicio de la fase de rehabilitación posbélica. En relación a esto, una de las premisas iniciales que aparece en el APO es la necesidad de estabilizar la situación de seguridad para así poder llevar a cabo los sucesivos procesos de identificación de la población y la realización de las elecciones presidenciales para iniciar el proceso de salida de la crisis. Tal y como se concibe en este acuerdo, esta estabilización pasa por una reforma del sector de seguridad, la cual afecta tanto a las FANCI como al grupo armado de oposición FAFN, a través de un nuevo proceso de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) de excombatientes,²⁴ así como un proceso de desarme y desmantelamiento de las milicias (DDM) ubicadas al oeste del país.

El presente apartado pretende realizar un análisis global del proceso de DDR que se ha llevado a cabo en Côte d'Ivoire, previamente a la firma del APO, con el objetivo de identificar las principales lecciones aprendidas, así como un análisis del diseño y evolución del programa actual. A modo de conclusión se realizará una evaluación del actual proceso, además de hacer una valoración de cómo debería darse la reforma del sector de la seguridad.

Antecedentes

A pesar de que el conflicto se dio por finalizado en 2003 y que el primer acuerdo de paz, el de Linas-Marcoussis, se firmó ese mismo año, el programa de DDR se ha pospuesto varias veces por las desavenencias políticas entre las partes firmantes. Los motivos que han llevado a su sucesiva paralización se explican por el hecho de que, dentro de este proceso, el programa de DDR se diseñó conjuntamente con el de la identificación de la población, de manera que tuvieran que realizarse de forma sincronizada. Mientras que el FPI exigía el desarme completo de las FAFN previo a las elecciones, las Forces Nouvelles se resistían a entregar sus armas hasta comprobar que las elecciones cumplen con las garantías de transparencia y de participación. Posteriormente,

²⁴ Por programa de DDR se puede entender como el proceso que contribuye a la seguridad y estabilidad en contextos de recuperación posbélica a través de la eliminación de las armas a manos de los combatientes, sacando los combatientes de las estructuras militares y ayudándoles a reintegrarse social y económicamente en la sociedad buscándoles modos de vida civiles (Naciones Unidas, 2006). Este programa forma parte de unos compromisos más amplios negociados en el proceso de paz (justicia, reforma del sistema policial, reestructuración de las FFAA, elecciones, cambio político, etc.). Por tanto, el DDR ha de ser un componente de una estrategia más amplia de construcción de paz.

otro motivo de paralización del proceso hay que buscarlo en el rechazo de las FANCI a integrarse dentro de un mismo ejército con las FAFN.

Más concretamente, tras el Acuerdo de Linas-Marcoussis, tanto las FANCI como los grupos armados de oposición iniciaron el proceso de DDR desmantelando algunos puestos de control y entregando parte de su artillería pesada, pero persistieron las discrepancias entre el Gobierno y Naciones Unidas sobre el coste económico total del programa. Tras un nuevo periodo de negociaciones para intentar desencallar el proceso,²⁵ las conversaciones se suspendieron por la exigencia de las FAFN de que primero se desarmaran las milicias al oeste del país como condición para iniciar el proceso de DDR con sus combatientes. Tras esta tentativa fallida se concertó un nuevo calendario, aunque se mantuvo la incertidumbre de cómo hacer frente a la exigencia del pago de unos 960 dólares para la reintegración de una buena parte de excombatientes, por lo que tuvo que ser pospuesto de nuevo.

Ya a finales de julio de 2006, las milicias progubernamentales situadas al suroeste del país pidieron que se tuviera en cuenta y recompensara a aquellos que habían defendido la República, ya fuera a través de asistencia a las víctimas como por el apoyo logístico, como condiciones para poder entregar sus armas. Dicho proceso también fue suspendido semanas después por el bajo porcentaje de armas recogidas respecto el número de combatientes desmovilizados.²⁶ A día de hoy, la ONUCI ha identificado diversos tipos de milicias completando una cifra total cercana a los 5.600 efectivos (UPRGO, FLGO, MILOCI, APWè, LIMA FS y COJEP). Sus características son muy heterogéneas, ya sea por su localización en la región, el número de efectivos o el tipo de armamento. Entre ellas se puede encontrar ciertos grupos de auto-defensa que han aparecido progresivamente en respuesta del conflicto armado en Liberia, aunque también otros grupos donde su nivel de armamento y entrenamiento se desconoce.

Sin embargo, debe destacarse las iniciativas que sí se han implementado, como la desmovilización de los menores soldados. En líneas generales, por tratarse de un colectivo en situación de vulnerabilidad, en la redacción/elaboración de los acuerdos de

²⁵ Inicialmente, el programa de DDR debía producirse entre el 14 de mayo y el 31 de julio de 2005.

²⁶ Hasta ese momento, se habían desmovilizado 981 combatientes, y solo 110 armas y 6.975 rondas de munición entregadas, con un pago en metálico de 970 dólares en tres meses para la ayuda en la reintegración.

paz deberían reconocerse los derechos de los menores soldados, basados en una desmovilización prioritaria, así como a prestaciones y derechos especiales (Escola de Cultura de Pau: 2008). En el caso marfileño, a través de contactos con los Jefes de Estado Mayor de las FFAA gubernamentales, el general Philippe Mangou, y de las FAFN, el general Soumaïla Bakayoko, se firmaron sendos planes de acción bajo el compromiso de no enrolar a más menores en sus filas. A través de intervenciones de reagrupamiento familiar, se calculó la presencia de entre 3.000 y 4.000 menores soldados tras el fin del conflicto armado, de los que 2.800 fueron acogidos en los programas llevados a cabo por UNICEF. De éstos 2.800, 1.300 procedían de las FAFN, además de identificarse unas 1.000 niñas.

Respecto a la desmovilización de menores soldados, 1.300 de éstos se encuentran en la fase de escolarización formal, mientras que los otros 1.500 se dedican a la formación profesional (unos 930 en aprendizaje en el sector informal y cerca de 600 en aprendizaje en el sector agrícola), en colaboración con la Agencia Nacional de Desarrollo Rural (NADER, por sus siglas en francés). Más concretamente, las actividades previstas para este colectivo han sido las actividades de sensibilización en las comunidades (o sensibilización de proximidad) acerca de la protección de la infancia y los peligros que supone su presencia en el seno de los grupos armados; la realización de tareas de *advocacy* hacia el CCI para tener en cuenta los deseos y necesidades de los menores; la puesta en marcha de la ya mencionada comisión técnica de apoyo y verificación; el apoyo económico y material; el refuerzo de las capacidades locales (ONG) y las tareas psicosociales, socio-profesionales, médicas y escolares.²⁷ Además en 2006, bajo el marco del *Child Protection Forum* se inició un Comité de Verificación del estatus de los menores soldados, conformado por HCR, CICR (a modo de observador), *Save the Children*, OCHA, ONUCI y UNICEF.²⁸ Actualmente no se descarta que se pueda seguir identificando menores soldados en los próximos reagrupamientos, a pesar de declararse oficialmente que ya no se van a hallar más en futuras desmovilizaciones.

Diseño del proceso actual de DDR

A cerca del programa de DDR, el APO especificaba la necesidad de seguir las recomendaciones mencionadas por el Acuerdo de Linas-Marcoussis en cuanto a la creación de un Plan Conjunto de Operaciones sobre DDR, la implementación de un Programa Nacional de DDR y la aceleración

del proceso de desarme y desmantelamiento de las milicias (DDM) ubicadas al oeste del país. En diciembre de 2007 se aprobaron tres nuevos acuerdos políticos que complementaban lo establecido en el APO y en los que se confirmó la creación de este centro de operaciones conjunto bajo la figura del Centro de Comando Integrado (CCI). El CCI estaría bajo la responsabilidad de la oficina del primer ministro, comandado por el Jefe del Estado Mayor de las FFAA estatales y el de las Forces Nouvelles (FAFN), para llevar a cabo las tareas de desarme y desmovilización. Los objetivos principales del CCI consisten en la el diseño de una política de defensa y seguridad, la puesta en marcha del Programa Nacional de DDR, la formación de unas nuevas Fuerzas de Defensa y de Seguridad (FDS) y la protección y la libre circulación de las personas por todo el territorio nacional.

Sobre el número de participantes susceptibles de acogerse al programa, las estimaciones realizadas giran en torno a la necesidad de desmovilizar a unos 35.000 efectivos de las FAFN (5.000 para las nuevas FDS, 6.000 para el Programa Nacional de Reinserción y Rehabilitación Comunitaria [PNRRC], 20.000 al servicio cívico y 4.000 para las fuerzas policiales) y 5.000 de las antiguas FANCI (ICG: 2008). No obstante, diversos observadores internacionales aseguran que el número total de efectivos de las FAFN no llegaba a superar los 8.000 o 10.000 efectivos, por lo que los efectivos restantes para llegar a sumar la cifra indicada eran allegados y acompañantes de estas fuerzas, pero no combatientes (ICG: 2008).

Uno de los puntos primordiales a tener en cuenta desde el principio para la implementación de un programa de DDR es la identificación de los participantes, que reciben asistencia directa, y beneficiarios, que reciben beneficios de manera indirecta. Es por ello que en los acuerdos de paz se establece qué grupos armados deben ser desmovilizados, aunque, de una manera más concreta, deben establecerse los criterios de elegibilidad transparentes, fáciles de entender y no ambiguos para evitar percepciones de favoritismo o victimización (Escola de Cultura de Pau: 2008). Como condición para acogerse al proceso marfileño, según lo acordado en el APO, debían de haber sido reclutados por las FANCI o por FAFN tras el 19 de septiembre de 2002, fecha oficial del estallido del conflicto. Tampoco debe obviarse que en el APO las partes firmantes se comprometieron a establecer una nueva ley de amnistía que abarcara el periodo entre el estallido del conflicto y la fecha de entrada en vigor de dicho acuerdo. El ofrecimiento de amnistía es una de las prácticas más frecuentes en los programas de DDR, para facilitar la aceptación del desarme por parte de los

²⁷ Entrevista a Harborne, B.

²⁸ Ibid.

combatientes, fomentando en muchas ocasiones la impunidad y evitando el desarrollo de mecanismos de justicia transicional efectivos que castiguen los crímenes de guerra y las violaciones de derechos humanos cometidos durante el conflicto.²⁹

Las áreas de acción del CCI se centran en las fases de desarme y desmovilización, tanto para las FFAA regulares y los miembros de las FAFN, como para el proceso de DDM de las milicias progubernamentales ubicadas al oeste del país. A diferencia de los procesos anteriormente diseñados, con un periodo de acantonamiento muy prolongado, se contemplaba que estas dos fases tuvieran una duración máxima de 10 días, siete para el desarme (donde se procede al reconocimiento médico y psicológico, la identificación de los excombatientes y el registro y la recolección de las armas) y tres más para la desmovilización (centrados básicamente en los servicios de información y orientación a los ex combatientes). Será el PNRRC el encargado de elaborar los perfiles de los ex combatientes. A diferencia de otros programas de DDR actualmente en funcionamiento, se observa como se trata de un periodo corto de tiempo, principalmente basado en criterios realistas: resulta difícil intentar retener a excombatientes que finalizaron el conflicto cinco años atrás, además de que en el caso de las antiguas FANCI se trataba de un proceso de acuartelamiento. En todo caso, será la fase de reintegración la que ofrecerá mayores retos y, por lo tanto, un periodo más prolongado de tiempo.

Son seis los centros de reagrupamiento que se han dispuesto en la zona bajo control de las FANCI (Abidjan, Bondoukrou, Daloa, Guiglo, San Pedro y Yamoussoukro), diferenciando entre las zonas de reagrupamiento, las de desarme y las de desmovilización. Por su parte, en el norte se han dispuesto seis centros más, de los que tres (Bouaké, Korhogo y Man) fueron rehabilitados y entregados por la ONUCI a mediados de marzo de 2008 (ONUIC, 2008). Se estima que el reagrupamiento de las FAFN abracará a un total de 34.678 efectivos y tendrá una duración total de cinco meses y medio (hasta mediados de octubre de 2008) en las cuatro áreas principales identificadas: Bouaké y Seguela; Katiola y Mankono; Man, Toubá y Odienne; y Korhogo, Bouna y Boundiali.

Para la implementación de la fase de reintegración de los excombatientes que no hayan pasado a formar parte de las nuevas FFAA se creó el PNRRC, también

bajo la responsabilidad de la oficina del primer ministro.³⁰ Este organismo persigue el objetivo general de "contribuir a la restauración de un clima de seguridad y de paz a través de la asistencia y refuerzo de las capacidades de los excombatientes, jóvenes en situación de riesgo y de las poblaciones en situación de crisis, para que así pasen a ser sujetos de desarrollo" (PNRRC: 2008). Más concretamente, los objetivos específicos son los siguientes:

- Reinserción social y reintegración económica de los excombatientes desmovilizados.
- Rehabilitación de las infraestructuras comunitarias en las zonas afectadas por el conflicto.
- Rehabilitación de las capacidades organizacionales en las comunidades afectadas por la guerra.
- Restauración de las capacidades de producción de la población.
- Acceso de los grupos vulnerables a los servicios económicos y sociales de base.
- Reintegración de los menores asociados con el conflicto a sus familias y a la educación básica.
- Construcción y consolidación de la cohesión social.

Las actividades previstas se realizarán a través de tres células (la Célula de Apoyo, la Célula de Reinserción y la Célula de Rehabilitación Comunitaria), y se distribuirán en 19 oficinas regionales. Más concretamente, se han fijado tres líneas de proyectos: la reinserción social, la reintegración económica y la rehabilitación comunitaria.

Respecto la **reinserción social**, entendida como la fase transitoria entre la desmovilización y la reintegración, esta se basa en la asistencia necesaria en el plano psicológico y social para facilitar la integración social y económica. Las principales actividades de esta línea de proyectos son la organización de centros de tránsito y de orientación para un número limitado de menores asociados a grupos armados (tanto regulares como irregulares), el registro en la oficina regional, la provisión de consejos de orientación, el apoyo médico y psicológico y el apoyo al reasentamiento para llevar a cabo acciones de sensibilización a través de las autoridades locales. En comparación con otros programas de DDR que se desarrollan en la actualidad, se observa como las actividades diseñadas en esta fase guardan especial similitud con las diseñadas en la desmovilización, por lo que resultará necesario evitar que se produzca una duplicación. Cabe reseñar que las actividades se centran en las necesidades de los ex combatientes, a través del establecimiento de su perfil socioeconómico. En definitiva, la ausencia de estudios socioeconómicos acerca de las regiones donde los ex combatientes pretenden reintegrarse, que sirvan para identificar las necesidades de la

²⁹ Por justicia transicional se entiende como los procesos judiciales y extrajudiciales que facilitan y permiten la transición de un régimen autoritario a una democracia o de una situación de guerra a una de paz. La justicia transicional busca aclarar la identidad y los destinos de las víctimas y los responsables de violaciones de derechos humanos, establecer los hechos relacionados con dichas vulneraciones y diseñar las formas en las que una sociedad abordará los crímenes perpetrados y las necesidades de reparación (Rettberg, 2004).

³⁰ Entrevista a Malan, J.

comunidad, puede derivar en nuevos focos de inseguridad y resentimiento entre las comunidades de acogida (Escola de Cultura de Pau, 2008).

Por otra parte, la **reintegración económica** busca permitir a los grupos objetivo el desarrollo de sus capacidades, así como la realización de actividades económicas que permitan su propio sustento. Ésta se subdivide en varios ejes de intervención: la reintegración de una parte de los excombatientes desmovilizados a sus actividades iniciales o la promoción de actividades para el autoempleo; la formación en distintos ámbitos y en función de sus necesidades (alfabetización, formación profesional, formación en gestión, etc.); la localización de desmovilizados cualificados en empleos ya existentes; la firma de acuerdos de partenariado con sistemas de financiación ya existentes (microcréditos, proyectos productivos, etc.); la puesta en marcha de sistemas de acompañamiento y evaluación de las actividades de los desmovilizados beneficiados; y el apoyo a la creación de actividades generadoras de ingresos. Por todo ello, previamente se deberán realizar políticas sectoriales de desarrollo como la rehabilitación de infraestructuras, el apoyo a la producción y comercialización de productos agrícolas o el apoyo a las pequeñas empresas, entre otros aspectos.

Finalmente, el eje de la **rehabilitación comunitaria** se concibe como un programa de urgencia a favor de las comunidades más desfavorecidas por la crisis, tanto de los excombatientes como de los desplazados internos. Pretende la rehabilitación de las infraestructuras sociales, la puesta en marcha de las actividades generadoras de ingresos, la restauración de la cohesión social y la formación en métodos participativos. En esta rehabilitación, los colectivos que recibirán asistencia serán la población desplazada que retorna a sus regiones originales, así como la población afectada por la crisis, las comunidades que hayan sufrido una mayor tasa de desplazados y los grupos en situación de mayor

vulnerabilidad (mujeres, menores, discapacitados, viudos/as y huérfanos/as). La metodología empleada para la planificación de estos proyectos se prevé que sea participativa, de manera que la población identifique sus necesidades a nivel comunitario.

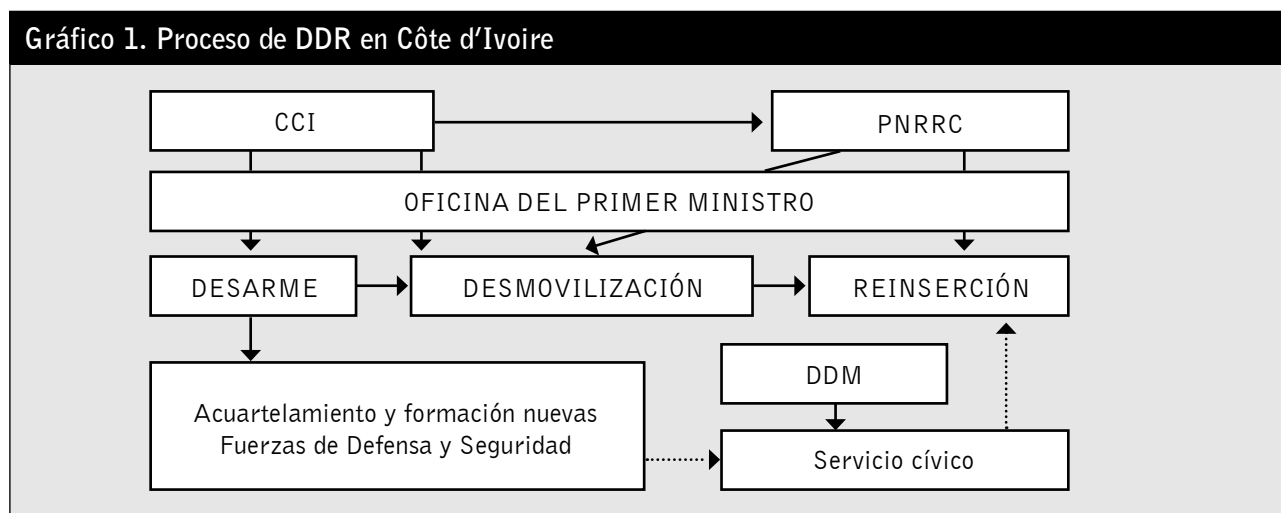
Independientemente de la estrategia adoptada, es necesario tanto consolidar la reintegración económica (microcréditos, creación de empleo, pequeñas empresas, reconstrucción de infraestructura, formación, acceso a servicios básicos) como social (reconciliación, reparación, justicia, verdad). Además, dentro de los proyectos de reintegración comunitarios, otro aspecto imprescindible es el empoderamiento de la propia comunidad para que sus miembros se sientan partícipes del programa de DDR, es decir, que sean sujetos activos en la planificación del mismo. Con este fin se acostumbra a realizar grupos de trabajo, que si bien están gestionados por los organismos ejecutores del programa, deben hacer recaer el peso decisorio en la propia comunidad. En este sentido resultará necesario definir qué se entiende como comunidad, en este caso entendido como aquel colectivo de acogida de grupos objetivo antes citados, aunque también resulta fundamental definir el proceso de toma de decisiones, algo que va especialmente ligado al proceso de reconciliación nacional.³¹

Paralelamente, está prevista la creación de un **servicio cívico**, que comprende una formación adicional de tres meses en educación cívica y seis de formación profesional. Este servicio, está destinado básicamente a la reinserción de las milicias al oeste del país y a aquellos excombatientes que sean susceptibles de acogerse a este tipo de formación antes de incorporarse al proceso de reinserción, debido a su historial y características.

Por lo que respecta al DDM, éste no se ha iniciado, pero los 981 miembros de milicias que se desmovilizaron exigieron una compensación

³¹ Véase el apartado de reconciliación y justicia transicional.

Gráfico 1. Proceso de DDR en Côte d'Ivoire



estimada en unos 762 euros. En una ceremonia de entrega de armamento llevada a cabo en mayo de 2007, de las 1.027 armas que se habían anunciado, únicamente se presentaron 555, contabilizadas por la ONUCI, sin ningún tipo de número de identificación. La existencia de dicha compensación puede ser una de las razones para que se produzca una posible duplicación de los candidatos a acogerse a estos programas.

Desde el Gobierno también se ha creado un grupo de trabajo para la reestructuración y refundación de las FFAA, entendido como un órgano de reflexión que tiene como principal objetivo la realización de un cuadro general de organización, composición y funcionamiento de las FDS. En definitiva, el proceso para las FANCI ha sido el de acuartelamiento, mientras que para las FAFN se prevé el reagrupamiento, y el desmantelamiento para las milicias al oeste del país.

En materia de **acompañamiento internacional**, tanto la ONUCI como las Forces Licorne³² colaboraron en el diseño y en la implementación del programa, a través de una Sección de DDR. Asimismo, la ONUCI lidera un grupo de coordinación inter-agencias, creado de manera informal (junto con el Banco Mundial, la UE, Japón y Francia) para debatir el estado del proceso y armonizar las labores de acompañamiento. El PNUD, por su parte, se encarga de tareas de certificación y maneja unos fondos procedentes principalmente de la UE, Japón, Noruega, Dinamarca y Francia.

Evolución del programa de DDR

Tras el diseño del actual programa, el presidente, Laurent Gbagbo, y el primer ministro, Guillaume Soro, presidieron a mediados de 2007 la ceremonia de la "llama de la paz", consistente en la destrucción simbólica de armas, que serviría para marcar el inicio del proceso de desarme en el país. Esta ceremonia de carácter simbólico se convirtió también en un hecho histórico, por ser la primera vez desde 2002, año del estallido del conflicto armado, que el presidente se desplazaba hasta la localidad de Bouaké, al norte del país (zona dominada por el grupo armado de oposición FAFN durante los últimos años) (UN: 2007).

A finales de 2007 parecía iniciarse el proceso de desarme con dos ceremonias de destrucción de armamento a norte y sur del país (Bouaké y Tiébissou, respectivamente). Éstas fueron concebidas como procesos piloto y de carácter fundamentalmente

simbólico, en las que un destacamento de cada bando se retiraba de primera línea del frente a puntos de acantonamiento. Asimismo, se reconoció que los problemas de logística e infraestructura a los que se han enfrentado las FAFN resultan más complejos que los de las FANCI, por lo que ya se creía que el proceso en el norte se desarrollaría con mayor retraso del previsto (BBC: 2007).

Asimismo, respecto al desarme y la desmovilización en el norte (Bouaké), de 2.121 armas presentadas antes de la ceremonia, únicamente se recolectaron 1.606, por lo que se cree que las 515 restantes habrían sido recuperadas por las propias FAFN para ser utilizadas de nuevo.³³ Este hecho es un claro reflejo de algo que sucede en muchos programas de DDR en la actualidad: la existencia un cierto descontrol y un escaso seguimiento sobre el destino final de las armas recogidas, con el consiguiente riesgo de desvío en la misma región y/o hacia mercados ilegales en caso que éstas no sean eficientemente almacenadas e incluso destruidas (Escola de Cultura de Pau: 2008).

Las cifras oficiales estiman en 4.000 el número de excombatientes de las FANCI que se acuartelaron entre el 20 de diciembre de 2007 y el 25 de enero de 2008.³⁴ Sin embargo, existían dudas sobre la veracidad de esta cifra, ya que se calculaban números muy inferiores de efectivos acuartelados (ICG, 2008). En este sentido, y tras la aprobación de la resolución 1795 del Consejo de Seguridad de la ONU, la ONUCI apenas tiene tareas de certificación y validación en esta materia, lo que reduce sensiblemente sus competencias respecto a mandatos anteriores y se limita a dar por válidas las cifras propuestas por el CCI.

Sobre el reagrupamiento de las FAFN, a principios de mayo de 2008, se reanudó el proceso en una ceremonia en Bouaké, donde acudieron 1.000 efectivos de dicho grupo. Los soldados que decidieron abandonar el grupo armado, 100 en este caso, se les entregó un paquete de asistencia de 90.000 francos CFA (unos 210 dólares). Aunque con diferencias muy notables, la mayoría de los programas ofrecían ayudas económicas a cada excombatiente que participa en esta fase. Es, al mismo tiempo, una estrategia controvertida que unos analistas apoyan por ser fácil de implementar, considerando que acelera el proceso de reintegración, disminuye la carga económica para las comunidades de acogida y reactiva la economía local, mientras que otros la critican

³² Fuerza de intervención de las FFAA de Francia que, bajo el mismo mandato de la MINUSTAH, se encargan del mantenimiento de la paz en el país. Desde 2008, cuentan con 500 efectivos menos, lo que lleva a una cifra total de 1.800.

³³ En este sentido, la ONUCI sólo pudo realizar sus tareas de certificación de las armas a destruir apenas un día antes de la misma ceremonia, lo que dificultó sobremanera dicha responsabilidad.

³⁴ Concretamente, únicamente ONUCI hizo públicos algunos avances en este sentido, como el acantonamiento de 400 soldados en Bondoukou (noreste) o la ceremonia en la que otros 150 fueron licenciados en Sassandra (suroeste).

porque piensan que promueve el mercado de armas u otras actividades ilegales, además de incitar al derroche improductivo, estimular la aparición de combatientes "fantasma" o producir el resentimiento de la comunidad (Escola de Cultura de Pau: 2008).

Finalmente, ya en marzo de 2008 se reunieron las partes firmantes del APO para debatir sobre los progresos alcanzados en la implementación del acuerdo. En materia de desarme y desmovilización para las FAFN y el proceso de DDM al oeste del país, solamente se podría considerar como iniciado el proceso a partir de mediados de marzo con la entrega por parte de la ONUCI de los tres centros de acantonamiento en el norte. La perspectiva de la reintegración tampoco resultó suficientemente halagüeña, ya que el PNRRC constató una falta alarmante de fondos (las peores estimaciones hacen referencia a un vacío cercano al 70%), mientras que todavía quedaba pendiente el diseño del servicio cívico (Fraternité Matin: 2008).

En cuanto a la financiación del DDR, el Banco Mundial aprobó en mayo de 2007 una subvención de 40 millones de dólares para la reintegración económica de excombatientes, jóvenes relacionados con grupos armados y otros jóvenes en situación de riesgo. Teóricamente, estaba prevista que esta financiación se destinara a la oficina del primer ministro aunque en el mes de noviembre, tras el intento de redacción de un memorando de entendimiento compartido sobre la reintegración, dicho organismo internacional se desvinculó del posible acuerdo ya que detectó ciertas opacidades e indicios de corrupción, que generaron ciertas dudas respecto a seguir con esta línea de financiación. Estas disensiones hacían referencia especialmente al alto coste económico de la reintegración de los excombatientes y a los posibles problemas presupuestarios que se podrían producir en las arcas del Estado si no se recortaba el número de efectivos de las FANCI cuando estas se reunificaran. Finalmente, el programa de reinserción económica del BM pasó a dirigirse específicamente a la población joven considerada en situación de riesgo.³⁵

A modo de conclusión, se debe señalar que las distintas instituciones encargadas del proceso (CNDDR, PNDDR y PNDDR/RC) han dirigido sus esfuerzos especialmente a actividades de sensibilización, con promesas incumplidas que pueden igualmente ser una fuente de inseguridad, como por ejemplo la supresión de la compensación por desmovilización (Banco Mundial ; UE: 2008).

Evaluación del proceso actual de DDR

El balance actual de los distintos procesos en marcha no resulta excesivamente positivo ya que apenas se han iniciado los procesos en el norte y el oeste. Mientras que oficialmente se da por acabado el reagrupamiento de las FFAA estatales, únicamente se han registrado la desmovilización de 700 de los 5.000 efectivos previstos, aduciendo problemas logísticos.

Otro de los problemas identificados es la grave proliferación de armas ligeras en el país, ya que en las ceremonias iniciales del proceso de DDR ("flamme de la paix") se registraron las armas en mal estado y desaparecieron las útiles. La proliferación descontrolada de armamento es una de las problemáticas a las que se tiene que enfrentar el país, por lo que será preciso diseñar procesos de recolección de armamento desde la sociedad civil, algo que ya se ha planteado desde el PNUD (de momento bajo la idea de los programas de "Armas por Desarrollo" como se había realizado en Liberia o Sierra Leona).

En relación la situación del embargo de armas vigente sobre el país, el presidente Gbagbo cuestionó ante la Asamblea General de la ONU la persistencia del mismo, toda vez que la guerra ya ha terminado, e instó a un levantamiento parcial. Igualmente, se solicitó el levantamiento de las sanciones que pesaban sobre tres personas, Charles Blé Goudé, Eugène Djue y Kouakou Fofie, máximos responsables militares de los Jeunes Patriotes y FAFN y acusados de amenazar el proceso de paz, aunque hasta el momento se ha hecho caso omiso de esta demanda. Finalmente, el Grupo de Expertos sobre el embargo de armas de Côte d'Ivoire informó al Consejo de Seguridad de que había reunido la suficiente información como para afirmar que miembros de las FANCI, leales al Gobierno, y de las Forces Nouvelles estaban recibiendo entrenamiento militar fuera del país. El grupo igualmente expresó su preocupación por la imposibilidad de la ONUCI de realizar una nueva inspección en las instalaciones de la Guardia Republicana para llevar a cabo la supervisión del embargo de armas, y que las autoridades marfileñas negaron de forma reiterada el acceso a estas instalaciones argumentando a que la misión no tiene mandato llevar a cabo esta inspección (UN: 2008).

Por lo que respecta a la reintegración, se ha detectado un enorme vacío de financiación para las actividades del programa del PNRRC, especialmente tras la ya mencionada desestimación de financiación por parte del Banco Mundial. Si bien desde el propio PNRRC se asegura su plena disponibilidad a desarrollar los proyectos diseñados,

³⁵ Op. Cit. 27

no resultaba tan claro que únicamente se tuviera que acoger a los 8.150 excombatientes previstos inicialmente (cifras todavía por determinar), además de existir ciertos cálculos que cifraban en alrededor de un 60% de déficit en el presupuesto.

Además, tampoco se ha iniciado el proceso del servicio cívico, sin que se hayan establecido criterios para la selección de candidatos. Otros problemas que se han detectado son que el programa está gestionado por una estructura militar (CCI, encargado de la formación cívica durante los tres primeros meses) a pesar de presentar características civiles; que las estimaciones sobre el número de excombatientes se encuentran muy por debajo de lo real; que el mantenimiento en centros de menores puede generar inseguridad y es mucho más recomendable reinsertarlos en sus comunidades; la ausencia de estudios socioeconómicos; o la falta de concreción sobre promesas de empleo público, civil o militar (Banco Mundial; UE: 2007).

Un proceso óptimo debería pasar por la descentralización de los proyectos a las comunidades, a través de una aproximación más real y detallada a las necesidades de mercado para la creación de empleo, los partenariados entre el sector público y privado o la constitución de microempresas. Con esta aproximación, las autoridades locales, representadas en este caso bajo la figura del prefecto y el subprefecto, se utilizarían para la negociación y gestión de los proyectos de desarrollo (Banco Mundial / UE: 2007). Este tipo de proyectos de descentralización por el momento solo han sido desarrollados de manera bilateral por la agencia de cooperación alemana (GTZ) en todo el país, pero con especial énfasis en el suroeste, donde operan las milicias progubernamentales. Más concretamente, se han realizado proyectos de prevención de crisis y consolidación de la paz, gestión de conflictos, oportunidades y creación de empleo para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad (menores y mujeres mayoritariamente) y proyectos para la capacitación de mujeres (GTZ: 2005).

Otro aspecto en el que genera dudas es la interrelación existente entre las diversas instituciones gubernamentales encargadas del proceso de DDR, que sería necesario determinar para evitar posibles solapamientos entre sus actividades. Si bien desde el Gobierno se argumenta que las responsabilidades quedan claramente definidas, los bloqueos de carácter político desde ambas partes, reflejados en el retraso respecto al calendario inicial previsto en el APO, han llevado a que los distintos procesos del programa de DDR se encuentren en distintos grados de evolución, lo que podría llevar a posibles episodios de

inseguridad si no se tiene suficientemente atendido al excombatiente. El caso más flagrante se sigue dando con la inoperatividad del ya mencionado servicio cívico, lo que podría poner en peligro el resto del proceso (Banco Mundial; UE: 2007). Sería aconsejable realizar una correcta disposición descentralizada pero coordinada a su vez, es decir, situando oficinas regionales en las principales áreas donde se viene desarrollando el programa (Escola de Cultura de Pau: 2008).

Por otra parte, uno de los principales errores y dificultades iniciales para el DDR ha sido el pretender iniciar el proceso a partir del marco global del acuerdo de paz, es decir, esperar que el desarme pueda ser efectivo a partir de los progresos políticos significativos. El hecho de intentar varias veces el inicio del desarme de FAFN ha llevado a una politización del proceso, aumentando la desconfianza entre las partes (Banco Mundial; UE, 2007). Esta realidad resulta más perversa en el caso del desmantelamiento de las milicias situadas al oeste del país, ya que ha otorgado un importante grado de responsabilidad a sus comandantes, concediéndoles mayor poder de decisión sobre su desmovilización (Banco Mundial; UE, 2007).

En este proceso, se debería abogar por revisar el concepto tradicional de DDR ya que, más allá del diseño actual del proceso, los actores armados siguen estando a la expectativa de sus posibilidades de reintegración para así poder desarmarse. Se debería cumplir de manera estricta aquello definido en el APO y en los acuerdos políticos complementarios, bajo certificación de la comunidad internacional. Como alternativa, los campos de reagrupamiento podrían pasar a ser responsabilidad del PNRRC, de carácter civil en caso que los combatientes entregasen sus armas para así empezar de forma inmediata la con la reintegración (Banco Mundial; UE: 2007). Asimismo, se podría descentralizar en las dos regiones para llevar a cabo Proyectos de Impacto Rápido con un carácter de proyecto piloto a nivel comunitario para lograr una mayor visibilidad y fortalecimiento de las capacidades en el seno de la comunidad. Se calcula que estos proyectos tendrían una duración que fuera en torno los seis y los nueve meses.

Conclusiones

En conclusión, para una mejora de la situación de seguridad será necesaria una aproximación mucho más localizada, con la implicación de todos los actores responsables y que permita integrar la reforma del sector de la seguridad con la reinserción de los desmovilizados. Se puede constatar que de una zona a otra del país hay muchos aspectos que difieren, como pueda ser el

nivel de inseguridad, los actores, las dinámicas y el número y las características de los excombatientes y milicianos. Asimismo, todavía son muchos los obstáculos por superar, principalmente basados en la reforma del sector de la seguridad y en la ratio de armas entregadas por combatiente. Si estos aspectos logran encontrar una solución, el DDR debe erigirse en uno de los principales pilares, que no el único, para la construcción de paz en Côte d'Ivoire. Una estabilización en materia de seguridad y la creación de unas nuevas FFAA que integren a los contendientes en el conflicto armado, deberían llevar a la estabilización en materia de seguridad y a la celebración de las elecciones.

Finalmente, el aspecto más importante que queda por analizar es que el propio contenido del APO se basa en una reestructuración de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad. Actualmente resulta algo simplificada y presenta ciertos problemas: más allá del número de efectivos de las FAFN a integrarse en el seno de las nuevas FFAA, todavía queda por delimitar la relación entre los rangos de las

distintas facciones, lo que añade ciertas dificultades a todo el proceso en sí y puede ser una nueva causa de tensiones. Además, es una aproximación simplificada ya que deja como residual el número de excombatientes por desmovilizarse (cercano al 20%) que pasan a ser un peligro potencial para las comunidades, pasando a ser grupos considerados de "alto riesgo" (Banco Mundial; UE, 2007).

Sin embargo, hasta el momento se ha concebido que la reforma del sector de la seguridad pase únicamente por la recolección de armamento, cuando también se debería abogar por un proceso de depuración y reforma de las nuevas FFAA, proceso todavía por diseñar. Un aspecto reseñable en esta materia, claro ejemplo de la necesidad de la reforma de este sector, se encuentra en los continuos controles por carretera donde la extorsión es continua. El proceso de reforma del sector de seguridad debe pasar porque los actores civiles opinen al respecto y por diseñar estrategias de seguridad a largo plazo, también en lo referente al presupuesto destinado a este sector.

El proceso de reconciliación y justicia transicional

Cécile Barbeito Thonon

A pesar de que el conflicto armado de Côte d'Ivoire no ha sido de los más virulentos en comparación con otros enfrentamientos bélicos, y que no existe un enquistamiento en posiciones polarizadas, sino más bien una voluntad compartida de volver a una situación de paz, no es menos cierto que existen heridas abiertas pendientes de ser abordadas.

Después de analizar el impacto de la violencia y el alcance de las violaciones de derechos humanos en el país, este apartado pretende describir las iniciativas que se esfuerzan por promover la reconciliación nacional, ya sean impulsadas por el estado, por la sociedad civil marfileña, o por organizaciones de la sociedad civil internacional, analizar su impacto, y extraer lecciones de construcción de paz.

Violaciones de Derechos humanos durante y después del conflicto armado

La crisis de Côte d'Ivoire llevó a no pocas violaciones de derechos humanos, en grados muy diferentes según las regiones, resultando más afectadas las regiones del norte y el oeste, y la ciudad de Abidjan. Las organizaciones e instituciones de derechos humanos coinciden en responsabilizar de las violaciones de derechos humanos tanto al Ejército regular (FANCI) como a los grupos armados de oposición (FAFN), como a los mercenarios contratados por cada una de las partes, y a las milicias progubernamentales.

Violaciones de derechos humanos de civiles

Durante el conflicto se generalizaron numerosas violaciones de los derechos humanos de los civiles. La organización de derechos humanos Human Rights Watch describe como "centenares de civiles percibidos como simpatizantes del movimiento rebelde basado en el norte [fueron] acosados, agredidos, arbitrariamente arrestados, detenidos, torturados y en numerosos casos, ejecutados en base a su pertenencia étnica, religiosa y nacional, real o supuesta. En el oeste del país, civiles [padecieron] igualmente numerosos y graves abusos, incluidos ejecuciones sumarias, actos de tortura, violaciones y saqueos de bienes civiles, cometidos por los miembros del movimiento rebelde, las milicias y los mercenarios liberianos" (HRW: 2004). También las Fuerzas armadas francesas fueron responsables de la muerte de entre 20 y 60 civiles durante un ataque en noviembre de 2004.

Las violaciones de los derechos humanos a civiles desencadenadas por el conflicto, y la escasa

persecución judicial de sus responsables como se verá a continuación, han hecho que, tras varios años después del fin de la guerra, continúen habiendo graves abusos. En 2005, ONUCI todavía recibía 20 informes al mes de amenazas de muerte a personas residentes en el norte del país, y se acosaron, intimidaron, o incluso atacaron a miembros de partidos de la oposición, periodistas, defensores de derechos humanos, etc. (HRW: 2005).

Violaciones de derechos humanos de mujeres

Aunque la información existente al respecto es claramente insuficiente y poco fiable, se conoce que el conflicto armado desencadenó un aumento dramático de las agresiones sexuales, principalmente en la región del oeste, donde algunos estudios locales calculan que dos de cada cinco mujeres han padecido algún tipo de agresión sexual. Se ha documentado que tanto las FANCI como los grupos de oposición fueron perpetradores, y que estas agresiones se han seguido cometiendo una vez finalizado el conflicto. También se conocen casos de agresión sexual cometido por las fuerzas de interposición de ONUCI. Human Rights Watch ha documentado casos de violencias sexuales en Côte d'Ivoire tales como "violaciones individuales y en grupo, esclavitud sexual, incesto forzado, y agresión sexual insigne. Numerosos combatientes han violado mujeres de suficiente edad para ser sus abuelas, niñas que no tenían más de seis años, mujeres embarazadas, y madres lactantes." (HRW: 2007)

Las agresiones sexuales contra las mujeres les han producido daños físicos y psicológicos, que en muchos casos se han sumado a la estigmatización y el rechazo de sus comunidades. La degradación de los servicios de salud especialmente en las regiones del norte y del oeste, además, han impedido que las mujeres recibieran una atención médica y psicológica adecuada (Amnistía Internacional: 2007).

Desconfianza interétnica

El conflicto armado también ha tenido como consecuencia una creciente polarización étnica. La *Ivoiritié* hace referencia a las personas consideradas marfileñas (de padre y madre autóctonos) a diferencia de las extranjeras (de padre o madre alógenos), lo cual excluye a los hijos de parejas mixtas (alógeno-autóctono) de ser considerado marfileños. Este concepto se institucionalizó en julio de 2000, incluyendo dentro de los requisitos para optar a la presidencia del país

la obligatoriedad de que tanto el padre como la madre del candidato fueran marfileños para restar oportunidades del candidato del principal partido de la oposición (Alassane Dramane Ouattara, del que se dice que tiene un padre burkinabés). Poco a poco el concepto fue calando en la sociedad hasta convertirse en un posicionamiento xenófobo. “El criterio para poder recibir una identidad marfileña se volvió más y más estricto, y la documentación de origen de uno de los padres debía ser entregada para conseguir el estatuto de residente. Tener un nombre que indicaba ser del norte, y en particular de origen burkinabés se volvió cada vez más estigmatizador, mientras que la ideología xenófoba de la *Ivoirité* se convertía en un arma para la influencia y el control político. La *Ivoirité* se convirtió en el criterio para la participación en la distribución de los recursos cada vez más escasos (trabajo, propiedad y poder) y también la ciudadanía.” (Nordas: 2008)

Utilización de mercenarios y menores soldados

En referencia al empleo de combatientes no legítimos según el Derecho Internacional Humanitario, durante el conflicto armado todos los actores armados reclutaron menores para ser soldados. Algunos de ellos fueron reclutados en Liberia (HRW: 2005). Otros combatientes que han violado la legalidad internacional son los mercenarios que hubo en el oeste del país, provenientes en gran parte del conflicto armado de Liberia, pero también de otros países africanos y de Europa. Tanto las FANCI como los grupos armados de oposición reclutaron a mercenarios – o incluso a refugiados liberianos – para integrarlos en sus tropas. La presencia de mercenarios se tradujo en saqueos de las casas vacías, más tarde en saqueos de las casas ocupadas, y en caso de resistencia, abusos físicos de sus propietarios (HRW: 2003).

Incitación al odio y la violencia por parte de los medios de comunicación

Los medios de comunicación tuvieron un papel importante en el fomento del discurso del odio entre la población, antes y después del inicio del conflicto armado. La estrecha vinculación de la

prensa escrita con los partidos políticos, y el corte de emisión de radio y televisión de las cadenas internacionales (RFI, BBC, TV5) decretado por el Gobierno al inicio del conflicto armado, facilitaron la polarización de los discursos (HRW: 2003). Los medios de comunicación llegaron a incitar al enfrentamiento contra el otro. La implicación de la prensa como actor influyente en el conflicto armado también se tradujo en ataques a periodistas o a periódicos de la oposición que fueron saqueados o quemados.³⁶

El proceso de reconciliación de la sociedad marfileña

Según los hechos ocurridos durante el conflicto armado, podría haber varios niveles de reconciliación posibles:

- Combatientes / población civil: abusos de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad del Estado y por parte de los grupos armados contra la población civil.
- La población entre sí: población del sur/población del norte;³⁷ o bien población autóctona (guéré) / alógena (*forains*) en el oeste del país.
- Población marfileña / comunidad internacional (Francia).

Los siguientes apartados analizarán cuáles de estas dimensiones se están abordando, quién las asume, y hasta qué punto pueden facilitar o dificultar el proceso de construcción de paz.

Elementos facilitadores de la reconciliación

Para llevar a cabo un proceso de reconciliación efectivo, es necesario primero analizar en profundidad qué elementos pueden ayudar a conectar o al contrario a dividir a las partes enfrentadas durante el conflicto.

36 En particular Le Patriote, 24 Heures, Le Nouveau Réveil y Le Libéral Nouveau.
37 Una de las causas subyacentes al conflicto fue la generación de estereotipos respecto a la población procedente del norte, considerados como extranjeros por gran parte de la población del sur, lo que llevó a prácticas de discriminación que fomentaron la violencia.

Tabla 1. Elementos conectores y divisores de las partes enfrentadas en Côte d'Ivoire	
Elementos Conectores	Elementos Divisores
<ul style="list-style-type: none"> - Las tribus y las religiones son múltiples y superpuestas - Métodos tradicionales de resolución de conflictos - Llamadas a la paz de cantantes (sobretudo después de la crisis) - Los Elefantes, equipo de futbol nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - La 'Ivoirité': definición restrictiva de lo que es ser marfileño que excluye a las minorías de origen extranjero o mixtas (26%) - Discurso del odio de los medios de comunicación

En Côte d'Ivoire, como en otros países africanos, existen lugares de reunión sagrados, como los Árboles de palabras (*Arbre à Palabres*). Estos espacios, herencia de la tradición africana, cumplen una función de regulación de conflictos. Los Árboles de palabras son espacios de reunión, la sombra de un árbol, en que los sabios del pueblo se reúnen para discutir de las cuestiones importantes para el pueblo. El Árbol de palabras cumple tres funciones (Sylla: 2007). La primera es la gestión política, en que el jefe de la comunidad toma las decisiones de acuerdo con los puntos de vista del resto de personas de la comunidad. La segunda función es la regulación de los conflictos y aplicación del derecho consuetudinario, de acuerdo con tres características: que la mayoría de procesos se resuelven amigablemente, que existe la posibilidad de recurrir las decisiones, y que no se busca una justicia punitiva sino restaurativa. La tercera función es la regulación social psicodramática, en que un cazador de brujos (*djina-tigui*) celebra una ceremonia vestido con máscaras, con músicas de tambor, baile, con toda la comunidad para señalar públicamente a las personas que han cometido actos de brujería. Este acto permite descubrir qué personas se han comportado de forma reprobable respecto a otros miembros de la comunidad (los brujos, que con la ceremonia se ponen en trance), y se convierte así en una forma de regulación de los comportamientos.

Otro aspecto de la cultura africana que facilita el diálogo intercultural y la reconciliación son las Alianzas o Parentescos de Broma (*Alliances et Parentés à Plaisanterie*),³⁸ que son formas de relación interétnicas basadas en la broma. Tomando con sentido del humor las diferencias entre étnias, se contribuye a desdramatizar las diferencias y considerarlas, al contrario, como una riqueza. Estas alianzas toman forma de pactos formales entre grupos étnicos o clanes, y tienen por objetivo prevenir los conflictos, y establecer la concordia entre ellos. Estos pactos suelen regular el compromiso mutuo de no agresión, la mediación de conflictos, el deber de solidaridad y de asistencia mutua, bromas de todo tipo entre aliados (siempre que no se falte al respeto de la persona de la otra étnia), etc. Los pueblos de Côte d'Ivoire y de los vecinos de los países fronterizos han firmado alianzas interculturales desde antes de la colonización francesa. Existen alianzas en el seno de algunas familias étnicas (entre diferentes pueblos Akan, Gur, Krou y Mandé), pero también entre estas familias (entre algunos pueblos Akan y algunos pueblos Krou, entre algunos pueblos Gur y algunos pueblos Mandé, etc.). (LIDHO y UTL: 2004)

Existen otras muchas formas tradicionales de resolver conflictos en el país, aunque muy diversas entre ellas, dependiendo de las características de las comunidades (si son agricultoras o ganaderas, por ejemplo). Sin embargo, las formas tradicionales de resolución de conflicto no son muy utilizadas cuando existe otro tipo de autoridad establecida. En ese caso, las comunidades suelen conferir la competencia a la administración existente. En Côte d'Ivoire, esta realidad ha generado problemas en las regiones controladas por los grupos armados, ya que éstos asumieron supuestamente las competencias de la administración, pero sin una capacidad real de resolver conflictos o bien imponer justicia, lo cual ha desembocado en una situación descontrolada.³⁹

Políticas y prácticas de reconciliación

Considerando que para que exista reconciliación deben existir previamente medidas que impongan justicia y recuerden a las víctimas, analizaremos cuáles son las políticas estatales de justicia transicional para responder a las necesidades de Verdad, Justicia, Reforma institucional, Reparación y Reconciliación.

Medidas para esclarecer la verdad

Tal y como queda recogido en los Acuerdos de Linas-Marcoussis, el Gobierno debe facilitar la creación de una Comisión Internacional encargada de esclarecer la verdad: "que diligencie investigaciones y establezca los hechos en toda la amplitud del territorio nacional con el fin de censar los casos de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario desde el 19 de septiembre de 2002" (art IV – 2.). El Acuerdo especifica algunas de las violaciones de derechos humanos que deben ser investigadas, como los escuadrones de la muerte o las ejecuciones sumarias. Además, la investigación de la Comisión Internacional debe poder identificar a los presuntos responsables que deberán ser llevados ante la justicia penal internacional (art. IV -2.).

Entre las medidas más significativas de esclarecimiento de la verdad, se pueden considerar las siguientes:

- Grupo Internacional de Investigación sobre las atrocidades cometidas los días 23 y 24 de marzo de 2004. El Grupo llegó a la conclusión de que la matanza de civiles había sido "en su mayoría no provocada, e innecesaria para dispersar a los manifestantes" y que se produjo un uso desproporcionado de la fuerza, aunque no se ha identificado responsables.⁴⁰

³⁹ Entrevista a Adou, K.

⁴⁰ En esas fechas se celebró en Abidjan una manifestación que había sido prohibida por el Gobierno, y que desembocó en enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y la población civil, provocando al

³⁸ Ver el documento en el anexo.

- Comisión Internacional de Investigación Independiente: se creó el 22 de junio de 2004 para investigar las violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas a partir del 19 de septiembre de 2002. Esta Comisión redactó un informe detallado de las principales violaciones de derechos humanos cometidas en el país e identificó a algunos de sus responsables. Dicho informe fue entregado al Alto Comisionado de Derechos Humanos en octubre del 2004 y al Secretario General en diciembre del 2004, pero tres años y medio más tarde todavía no se han hecho públicas sus conclusiones. Varias organizaciones de derechos humanos han reclamado insistentemente que se publiquen para poder conocer sus recomendaciones, y que se tomen medidas al respecto (Amnistía Internacional y HRW: 2007).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, prevista por los acuerdos de Linas-Marcoussis para "velar por la protección de los derechos y libertades en Côte d'Ivoire" (art. VI – 1.). Creada en enero de 2007, esta Comisión, que según lo previsto debe estar formada por delegados de todos los partidos y presidida por una persona aceptada por todos los actores políticos, no es todavía operativa debido a la falta de consenso.

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha solicitado la creación de una Comisión para investigar el uso de mercenarios, pero no ha sido aprobada. Más allá de iniciativas de organizaciones locales de derechos humanos, tampoco ha habido ninguna iniciativa específica para investigar el alcance de las agresiones sexuales a las mujeres a nivel estatal.

Frente a tal impunidad, algunos sectores de la sociedad civil marfileña han reclamado que se esclarezcan los hechos. Es el caso de un informe de la Cátedra UNESCO de Cultura de Paz de la Universidad de Cocody entregado al Gobierno, que ha destacado la necesidad de reconocer las violaciones de derechos humanos cometidas por el Gobierno, pero no se ha asumido oficialmente.

La principal conclusión respecto a las medidas de esclarecimiento de la verdad es pues que son claramente insuficientes: se han efectuado únicamente dos investigaciones, de las cuáles solo una se ha hecho pública, y en ningún caso se ha traducido en una asunción de responsabilidad por parte de los perpetradores.

Persecución judicial

La responsabilidad penal de los responsables de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario ha sido un tema poco mencionado en los diferentes acuerdos de paz, y regulados de forma todavía más laxa por las leyes estatales: lejos de prever una persecución judicial, han establecido al contrario una amnistía limitada.

El Acuerdo de Linas-Marcoussis preveía la amnistía de los militares y los soldados exiliados siempre que éstos no fueran autores de "infracciones económicas graves y de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario". (Art. VII – 5.). El APO, de nuevo, reafirmó que la amnistía no podía ser aplicada en casos de "crímenes económicos, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad" (art. 6.3.), cometidos entre el 17 de septiembre del 2000, y marzo del 2007.

Sin embargo, el 12 de abril de 2007, solo un mes después de acordar el contenido del texto de Ouagadougou, el presidente Gbagbo promulgó una ley de Amnistía a "las infracciones contra la seguridad del Estado y la Defensa nacional cometidas por nacionales marfileños en el interior del territorio o en el exilio", no aplicable a las "infracciones económicas y delitos que no supongan un riesgo a la seguridad del estado". De esta manera, la ley estatal ha significado de facto ampliar la amnistía a las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Cabe recordar que esta ley es contraria al derecho internacional, ya que según éste, las violaciones del derecho internacional humanitario como los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, o las violaciones graves de los derechos humanos no pueden ser amnistiadas.

En la práctica, efectivamente, y a pesar de que han pasado cinco años desde el final del conflicto armado, todavía no se ha juzgado a ninguna persona presuntamente responsable de violaciones de derechos humanos. En cambio, 61 presos civiles y militares fueron liberados el 7 de julio de 2007, beneficiándose de la amnistía.

Si la opción del Estado respecto a las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario no puede ofrecer garantías de que se imponga justicia en el país, queda por analizar la contribución de la justicia internacional. En 2004, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas decidió, a través de su Resolución 1572, imponer sanciones a toda persona que "fuera reconocida responsable de violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en Côte d'Ivoire

menos 25 muertos (aunque algunas fuentes hablan de más de 40) y numerosos arrestos. La protesta había sido convocada por los principales grupos opositores para denunciar la falta de compromiso del Presidente Gbagbo con la implementación de los acuerdos de paz.

sobre la base de informaciones en la materia, [y] de toda otra persona que incite públicamente al odio y a la violencia" (CSNU: 2004). Esta resolución se tradujo en la imposición de sanciones a tres personas, a quien se prohibió salir del país y cuyas cuentas fueron congelados.⁴¹ Algunas organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch han denunciado que estas medidas son de "importancia media", y condenan el hecho de que China y Rusia se hayan opuesto a la imposición de sanciones sobre dirigentes del FPI, el partido del presidente Gbagbo (HRW: 2007a).

Côte d'Ivoire no es Estado miembro de la Corte Penal Internacional. Aún así, en 2003 el Gobierno presentó, presionado por la comunidad internacional, una declaración ante dicho organismo aceptando su jurisdicción para investigar los crímenes cometidos desde septiembre de 2002. Sin embargo, a pesar de que el Gobierno aceptó formalmente que el Fiscal de la Corte efectúe una visita preliminar al país para determinar si se debe abrir o no una investigación sobre las violaciones de derechos humanos, las autoridades marfileñas han postergado la fecha para no hacer efectiva la visita (ECP: 2008).

Reforma institucional

Si una de las causas del conflicto fue la falta de acceso de una parte del país a los servicios básicos del Estado (sanidad, educación, etc.) la crisis no hizo más que empeorar la situación, especialmente en las zonas controladas por los grupos armados de oposición. Este hecho hace necesario un rápido restablecimiento de la administración en el conjunto del territorio. Este despliegue institucional, además, debe hacerse de manera que reforme los elementos de la estructura política y judicial que han llevado o han contribuido a la discriminación y la violencia. Veamos qué instituciones se han reformado, y cuáles son las principales tareas pendientes:

a) La Reforma del Gobierno

La creación del Gobierno de Reconciliación Nacional a raíz de los Acuerdos de Linas-Marcoussis supone una mayor representatividad de las fuerzas de la oposición. Se permite así una mayor participación de los partidos de la oposición en el proceso de salida de crisis hasta que se celebren las elecciones.

b) La reforma de las fuerzas de seguridad

La reforma de las Fuerzas de Seguridad se centra esencialmente en las FFAA. El programa de DDR

prevé la reestructuración y la integración de los combatientes de los grupos armados de oposición al Ejército regular. Esta medida puede ser considerada positiva de cara a la reconciliación, en la medida en que integrará a combatientes antiguamente enfrentados bajo una misma institución. En lo que se refiere a la policía, no existe ninguna reestructuración del cuerpo prevista oficialmente, aunque tanto el Ejército como la Policía reciben capacitación en Derecho Internacional Humanitario por parte del CICR. Por otro lado, también existen hechos relacionados con el sector de seguridad que pueden dificultar la reconciliación. Algunos sectores advierten que existe un proceso de nepotismo a favor de la etnia Beté en el seno de la Policía, que se traduce en una priorización no oficial de la contratación de personas de esta etnia en el cuerpo de seguridad.⁴² Por otro lado, y teniendo en cuenta que muchas de las empresas de seguridad privada del país son propiedad de personas muy ligadas al presidente – entre las que se encuentra su mujer Simone Ehivet Gbagbo, también de etnia Beté –, cabe cuestionar hasta qué punto puede considerarse que las fuerzas de seguridad del estado se han reformado. En cualquier caso, una política (integración de los combatientes de la oposición al Ejército, sin distinciones étnicas) y otra (promoción de la 'beteización' en la policía e inversión de los políticos del Gobierno en empresas de seguridad privada) parecen contradictorias.

c) La reforma del sistema judicial

Durante el conflicto armado, el sistema judicial fue prácticamente desarticulado en el norte del país, empeorando las disfuncionalidades endémicas del sistema judicial. Aunque se reconocen algunos avances, como la creación de nuevas Cortes de Apelación (en Man, Korhogo y Abengourou) y de tribunales (en Abobo, Port-Bouet y Giglo), quedan innumerables retos pendientes. Un informe de la sección Estado de Derecho de ONUCI identifica los siguientes: resolver la falta de medios (actualmente solo un 2% del presupuesto estatal se dedica al sistema judicial, un hecho que manifiesta la precariedad del trabajo de la administración judicial); reforzar la formación de los agentes de justicia; acabar con la corrupción generalizada; asegurar la independencia de los magistrados (formalmente independientes de lo político, pero en la práctica condicionados por presiones sociales, administrativas y políticas); y facilitar el acceso a la justicia, inaccesible para muchos por su alejamiento geográfico y el coste que supone acceder a ella (ONUCI: 2007). La reforma de la Justicia es esencial para recuperar la confianza en

⁴¹ Ver apartado *El campo presidencial: Laurent Gbagbo, el FPI y los Jeunes Patriotes*; y *Evaluación del proceso actual de DDR*

⁴² Entrevista a Gramizzi, C.

el Estado de derecho, y especialmente en aquellas regiones en que la autoridad del Estado no se ha desplegado todavía y existe mayor impunidad.

d) El despliegue de la administración

El despliegue de la administración está regulado en el APO: las partes se comprometen a restaurar "el conjunto de servicios públicos, incluidos los servicios sociales de bases como la educación, la salud, el agua, y el saneamiento" (art. IV 4.2.) en todo el territorio del país. La percepción de la población es que este despliegue se está efectuando de forma demasiado lenta.

e) La reforma de los medios de comunicación

Los Acuerdos de Pretoria reconocen que la Radio Televisión Marfileña (RTI) "debe ser utilizada para favorecer la unidad y la reconciliación nacional" (Pretoria, art. 11), y para ello prevé la reconfiguración de su Consejo de Administración. Los Acuerdos de Linas-Marcoussis también prevén medidas económicas para favorecer la independencia financiera de la prensa (Linas-Marcoussis, art. V – 2.). Aún así, la televisión pública sigue siendo un instrumento para comunicar la acción del Gobierno, y no existen canales de televisión independientes.

Teniendo en cuenta la lentitud que requieren las reformas estructurales, se puede considerar que existe una cierta reforma de las instituciones. Aún así, no hay que desatender las numerosas tareas pendientes, y agilizar el redespliegue de la administración de una forma que no beneficie a ciertos sectores de la población marfileña y perjudique a otros.

Reparaciones a las víctimas

El proceso para la reparación de las víctimas está dividido en tres etapas: la primera, de identificación de las víctimas, asumida por el Ministerio de la Solidaridad y de las Víctimas de la Guerra, la segunda, de asignación de las reparaciones, asumida por el Ministerio de la Reconciliación Nacional y de Relaciones con las Instituciones, y la tercera, de implementación de proyectos de reconstrucción, asumida por el Ministerio de la Reconstrucción y la Reinserción.

Se considera víctima a "toda persona física o moral que ha padecido daños materiales o corporales debido a la guerra iniciada el 19 de septiembre de 2002" (Ministère de la Solidarité et des Victimes de Guerre: 2008). Aunque no concreta la fecha final del plazo durante el que se consideraría víctima a una persona, la definición puede considerarse bastante completa, ya que reconoce como víctimas

a personas desplazadas, a víctimas de la violencia sexual, y a víctimas de los actores internacionales (Ejército francés y ONUCI).⁴³ La existencia de una categoría específica para las víctimas de la violencia sexual es positiva, ya que facilita su identificación y permite tener una idea de la dimensión del problema. Sin embargo, el Ministerio reconoce la dificultad de que las mujeres se atrevan a denunciar este tipo de violación. A pesar de reconocer esta dificultad, no se prevé tomar medidas específicas para facilitar la denuncia de este tipo de víctimas.

Además de las reparaciones económicas, el Ministerio de Solidaridad y Víctimas prevé reparaciones no monetarias, como la recuperación de la memoria de guerra, el apoyo psicosocial a las víctimas, o la facilitación de ayudas asistenciales de primera necesidad.

La principal dificultad para la identificación de las víctimas es la falta de medios económicos. De igual forma, el Gobierno no ha liberado fondos para las reparaciones a las víctimas, ni para financiar el programa de apoyo al retorno. Existen muchas dudas sobre la capacidad de asignar sumas suficientes para las reparaciones. El mismo ministro se muestra contundente a la hora de evaluar la labor de su Ministerio: "En términos de balance, estamos obligados a reconocerlo: indemnización, cero. Programa de ayuda al retorno: cero" (Ministère de la Solidarité et des Victimes de Guerre: 2008). Esta limitación no es desdeñable, ya que, de acuerdo con la definición de políticas del Ministerio de Solidaridad y Víctimas, la compensación económica es el elemento más importante de la reparación a las víctimas, y que la reparación es, a su vez, la medida de justicia transicional en la que el Gobierno hace supuestamente más énfasis.

Una segunda limitación es la forma en que se ha recogido la información de las víctimas. El Ministerio afirma haber identificado al 90% de las víctimas (un dato probablemente sobreestimado, ya que faltan tres regiones para acabar de cubrir todo el país, y que las personas desplazadas o con pocos medios económicos tienen dificultades para acudir a los puestos para identificarse como víctima). Algunos actores lamentan la falta de publicidad que se ha dado a las campañas de identificación en las ciudades. Este hecho no sólo repercute en la cantidad de personas que se han identificado, también resta efectividad al valor sanador de la identificación de víctimas. En efecto, "el proceso de cicatrización no se produce por medio de la entrega de un objeto – una pensión, un monumento o una exhumación – sino a través del proceso que toma lugar alrededor de él" (IDEA: 2003). Si la campaña de identificación de víctimas se hace de forma silenciosa, en vez de

43 Si bien no están explicitadas en la definición, los formularios para identificarse como víctima incluyen las categorías mencionadas.

activar una campaña nacional reconocida por todos y que dignifique a las víctimas, pierde gran parte de su valor como política de reparación. Para que tenga un valor realmente reparador, en cambio, se requiere un proceso de reconocimiento público de las responsabilidades, a la vez que una dignificación de las personas que han padecido la violencia.

Una tercera limitación es que según los Acuerdos de Linas-Marcoussis, el compromiso del Gobierno de asistir a las víctimas del conflicto armado debe basarse en el informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (art. IV-4). Dado que esta Comisión todavía no es operativa, las reparaciones a las víctimas dependen únicamente del Ministerio de Solidaridad y Víctimas. Esta modificación del punto acordado en Linas-Marcoussis supone una pérdida de consenso, ya que la Comisión Nacional de Derechos Humanos estaría compuesta de miembros de todos los partidos, mientras que el ministerio depende de un solo partido.

Una cuarta limitación es que, si bien el Ministerio de Solidaridad y Víctimas no ha terminado la identificación de los damnificados, otros ministerios con funciones equiparables están llevando a cabo acciones de reparación, como el Ministerio de la Reconciliación, y el Ministerio de la Reconstrucción y la Reinserción, que definen y desarrollan proyectos en las zonas supuestamente más castigadas por el conflicto armado. A pesar de que el personal de los tres Ministerios encargados de las reparaciones a las víctimas asegura lo contrario, es difícil eludir la descoordinación en sus acciones. Esta tricefalia contribuye a la compartimentalización del supuesto proceso de reparación de las víctimas.

Como se acaba de argumentar, las políticas de reparación cuentan con numerosas limitaciones. Este hecho es especialmente grave, ya que el Gobierno ha apostado por la reparación como su principal política de justicia transicional, en detrimento del reconocimiento de la verdad y de la aplicación de la justicia a través de tribunales ordinarios o extraordinarios.

Reconciliación

a) La reconciliación impulsada por el Gobierno

Una forma de considerar la reconciliación, las medidas para favorecer el acercamiento entre comunidades divididas, es promover dicho proceso en tres etapas: la coexistencia pacífica (en la que se favorece el restablecimiento de la seguridad y de la comunicación básica entre las comunidades enfrentadas), la confianza (en la que se comienza a ver la otra parte con más humanidad, y en que se pueden distinguir diferentes niveles de culpabilidad) y el esfuerzo de empatía (en la que las partes son sensibles al dolor del otro) (IDEA:

2003). A continuación se analizará hasta qué punto la definición reconciliación acuñada por el Gobierno marfileño se ajusta a esta concepción.

La primera medida de reconciliación, surgida de los Acuerdos Linas-Marcoussis, fue la creación de un Gobierno de Reconciliación Nacional. Éste aglutina a siete partidos, que se reparten los ministerios, representando un mayor reparto de las cuotas de poder entre los principales partidos políticos del país. Varios actores políticos marfileños coinciden en que la creación del Gobierno de Reconciliación Nacional ha contribuido a mejorar la confianza entre los partidos, y a facilitar la gestión conjunta.⁴⁴ Esta tendencia se visibiliza con la confianza generalizada de la sociedad marfileña de que se vaya a respetar el último acuerdo de paz, el APO, mientras que para los acuerdos anteriores existían muchas dudas.

El principal actor encargado de facilitar el proceso de reconciliación es el Ministerio de la Reconciliación Nacional y de las Relaciones con las instituciones, gestionado por el FPI. Su principal objetivo es acercarse a las principales partes enfrentadas (FANCI/FAFN, población autóctona/ alógena), principalmente a través de proyectos asistencialistas para cubrir las necesidades básicas de las poblaciones más afectadas (especialmente de las personas desplazadas), campañas de sensibilización para generar confianza, y la implementación de proyectos de desarrollo comunitarios. Estos últimos promueven la creación de Comités de Paz y de Reconciliación, compuestos por un presidente autóctono, y vicepresidentes de las diferentes comunidades existentes en el municipio (pudiendo ser representantes de burkinabeses, malienses, jefes de comunidades religiosas, mujeres, jóvenes, etc.). Cada comité se reúne regularmente para identificar las causas y resolver los conflictos de la comunidad.

La principal crítica que recibe el Ministerio de Reconciliación hace referencia a los Protocolos de Paz. Estos acuerdos, definidos por el Ministerio como "códigos de cohabitación", o "pactos de no agresión", regulan la propiedad de tierras de los habitantes de las comunidades.⁴⁵ El Ministerio argumenta que los Protocolos de Paz puestos a disposición de las comunidades son modelos abiertos que deben ser consensuados en el seno de los Comités de Reconciliación, y que por tanto cada comunidad tiene la posibilidad de modificarlos. Sin embargo, otros actores mucho más críticos al respecto, cuestionan la capacidad real de modificar o de negarse a firmar de las comunidades, equiparándolos a "acuerdos de

⁴⁴ Es cierto, por otro lado, que la excesiva división de competencias en tareas como la identificación (SAGEM e INS) o la reconciliación (tres Ministerios), donde existen una multiplicidad de instituciones que representan a partidos diferentes para realizar la misma labor muestra, al contrario, la existencia de ciertas desconfianzas todavía entre los partidos. Aún así, se puede considerar que la operatividad del Gobierno de Reconciliación Nacional es una muestra de la mejora de la confianza.

⁴⁵ Ver la "Retrospectiva del conflicto de Côte d'Ivoire", en que se describe el enfrentamiento ligado a la propiedad de las tierras.

servidumbre".⁴⁶ Según voces críticas, los Protocolos de Paz firmados entre autóctonos y personas desplazadas internamente como manifiestos de paz "no tienen en cuenta la ley de tierras nacional. Son en realidad una nueva convención de tierras y de trabajo que autoriza a los autóctonos, *guéré*, acaparar los bienes y el trabajo de los retornados" (IDMC: 2008).

Por otro lado, y en lo relativo a las relaciones con Francia, existen indicios significativos de acercamiento. A raíz de un discurso en febrero de 2008 del Presidente francés, Nicolas Sarkozy, sobre la necesidad de redefinir las relaciones entre Francia y los países africanos a favor de una mayor soberanía africana, el Presidente Gbagbo anunció a mediados de junio que la hora de la reconciliación franco-marfileña "se acerca".⁴⁷ Confirmando esta voluntad, el Ministro de Asuntos exteriores, Bernard Kouchner, afirmó que en efecto es necesaria una política de reconciliación.⁴⁸

b) La reconciliación impulsada por la Sociedad Civil

El rechazo generalizado al conflicto armado de la sociedad se ha plasmado en múltiples manifestaciones simbólicas a favor de la paz y de la reconciliación. A parte de la ceremonia de la "Llama de la paz" organizada por el Gobierno,⁴⁹ se han celebrado varios conciertos por la paz (1.000 voces por la paz, concierto por la paz y la reconciliación, etc.), un tour ciclista por la paz, mensajes públicos a favor de la paz de personajes emblemáticos, etc. Si bien no se puede decir que estos actos tengan un impacto sobre la paz o la reconciliación, si pueden considerarse como indicios de la predisposición de la población hacia la resolución del conflicto.

Los representantes de las principales religiones del país, también, han impulsado iniciativas de diálogo interreligioso. Existe una estructura estable, la Comisión Interreligiosa, que se reúne para debatir las cuestiones más susceptibles de generar conflictos. Y, si bien su capacidad de acción es limitada, es reconocida por diferentes sectores de la sociedad como una institución legítima.

Otra iniciativa interesante de la sociedad civil es la que promueven la LIDHO y la UTL para dar a conocer las alianzas interculturales y los parentescos de broma, para recuperar estas formas tradicionales de prevención de conflictos y promocionar la convivencia. El CERAP, también, desarrolla una actividad educativa destacable, educando a jóvenes en y para la democracia, incorporando reflexiones sobre interculturalidad.

46 Entrevista a Crivellaro, M.

47 "Laurent Gbagbo juge "proche" une réconciliation franco-ivoirienne" - AFP, 13 junio 2008.

48 "Kouchner tourne "une page" avec Abidjan sans "oublier le passé" - AFP, 15 junio 2008.

49 Véase apartado sobre DDR.

c) La reconciliación impulsada por los actores internacionales

Programa de ONUCI para la reconciliación: Inicialmente percibida con recelo, o incluso oposición por parte de muchos actores marfileños (especialmente los sectores progubernamentales, que percibían la intervención exterior como una injerencia), la misión de Naciones Unidas en Côte d'Ivoire ha ganado gradualmente la confianza de la población. Ésta desarrolla un papel constructivo de reconciliación destinado a cuatro tipos de actores:

- **Periodistas:** como se ha mencionado anteriormente, los medios de comunicación incitaron al odio y alentaron a la violencia en la etapa previa y durante el conflicto armado. ONUCI ha ejercido un papel de control de los medios, denunciando las incitaciones al odio, y a la vez formando a periodistas en periodismo conciliador, en cómo cubrir las elecciones, etc.
- **Mujeres:** el principal objetivo del proyecto con mujeres es favorecer su empoderamiento. Para ello se organizan encuentros regulares para discutir sobre temas relacionados con las mujeres y la paz, y en particular el aporte de las mujeres al proceso de paz.
- **Jefes tradicionales:** el trabajo con estos actores pretende animar a los jefes tradicionales a utilizar su legitimidad para lanzar mensajes de paz. Para ello, se organizan encuentros periódicos en los que se discute sobre cuál debería ser su rol, y como llevarlo a cabo, cada uno en su comunidad.
- **Alumnos de escuelas secundarias:** ONUCI ha visitado una escuela por municipio en la región de Abidjan, y se desplaza actualmente a escuelas de los principales municipios del país, para dar a conocer la labor de ONUCI, informar sobre los pasos necesarios pendientes para el proceso de paz del país, y elegir a un y una estudiante de cada escuela, encargados de promover la cultura de paz en el centro escolar.

El principal instrumento de comunicación de la misión es la emisora de radio ONUCI FM, la única que emite a nivel estatal, y que llega al 80% de la población. La programación incluye numerosas emisiones educativas, como *Woro Woro tour*, una serie ambientada en los taxis colectivos que muestra como abordar situaciones de conflicto de forma no violenta, *Passerelle*, en que se describen formas tradicionales de resolución de conflictos, etc. ONUCI FM es la tercera emisora más escuchada del país.

El conjunto de acciones realizado por ONUCI a favor de la reconciliación ha tenido algunos resultados tangibles, como la suavización del

discurso de los medios de comunicación, o el compromiso de los jefes tradicionales para difundir mensajes de paz. También ha efectuado actos con el apoyo de personalidades reconocidas y comprometidas con la reconciliación, como el cantante Alpha Blondy (que durante unos meses desarrolló la labor de Embajador de la Paz de ONUCI), o el futbolista del equipo nacional de los Elefantes, Didier Drogba. Su principal reto pendiente es cómo trasladar sus logros al nivel estructural, para garantizar la sostenibilidad de sus acciones una vez la misión se retire del país.

ONG Internacionales: Algunos proyectos de reconciliación impulsados por ONGs Internacionales, también asocian la asistencia a los retornados con la creación de Comités de Paz, (métodos comunitarios de resolución de conflictos). Es el caso de los proyectos de Retorno y Reintegración de Personas Desplazadas impulsados por *International Rescue Comitee* en el oeste del país, que capacitan a los Comités de Paz para la resolución constructiva de los conflictos a nivel de comunidad. Estos comités, a menudo alternativos a los consejos de sabios,⁵⁰ tienen la función de regular pequeños conflictos de la comunidad. Su objetivo final es que dichos Comités adquieran la capacidad de resolver incluso los conflictos de tierras, causa de fondo del conflicto al oeste del país, a medida que retornen los desplazados. Aunque el número creciente de retornados puede llegar a saturar la capacidad de gestión de conflictos de los Comités, éstos se están revelando como un instrumento efectivo de regulación de la convivencia.

Las tareas desarrolladas en el campo de la reconciliación son diversas, aunque comparten la característica común de ser desarrolladas a nivel comunitario. Ni siquiera el Gobierno, que hubiera podido ser el actor más propicio a tener este tipo de acercamiento a nivel estatal, ha apostado por iniciar un proceso de reconciliación a nivel de sociedad. Una de las medidas del Gobierno, la de la promoción de los Protocolos de Paz, es muy cuestionable, y puede suponer un motivo de tensión en un futuro entre la población autóctona y la alógena. En efecto, los Protocolos de Paz no solo no resuelven una de las principales causas del conflicto, sino que lo convierten en un problema estructural, codificándolo con pactos escritos en el seno de las comunidades.

Conclusiones

El análisis a las políticas de reconciliación y de justicia transicional de Côte d'Ivoire lleva a concluir que éstas son insuficientes. Las medidas destinadas a la reconciliación entre los combatientes y la población civil, basadas casi exclusivamente en la reparación económica, cuentan con medios financieros insuficientes. Este hecho supone mermar el grado de justicia y reconciliación que requieren los hechos sucedidos en ese contexto. Cabe tener en cuenta que no priorizar el componente de Justicia, favoreciendo la impunidad de los perpetradores de derechos humanos es de extrema gravedad, no solo en referencia a los hechos ocurridos durante el conflicto armado, sino para la situación actual. En lo que se refiere a la reconciliación entre la población autóctona y la población alógena, hay que destacar que no se están abordando las causas de fondo que llevaron a los enfrentamientos, sino que al contrario se están dificultando todavía más las cuestiones relativas a la propiedad de tierras y al derecho al trabajo. El hecho de que temas sensibles como la Justicia y la regulación de tierras no hayan sido abordados como se merece puede tener varias lecturas: por un lado esto puede considerarse una medida prudente, evitando abordar los temas más controvertidos hasta que se celebren las elecciones, pero por otro supone aplazar *sine die* dos temas de crucial importancia para la población y la consolidación de la paz. Por otro lado, la división de las tareas relativas a la reconciliación entre ministerios gestionados por partidos diferentes no facilita su gestión, y no es difícil apreciar incongruencias entre las actividades de unos y otros. En cuanto a la reconciliación franco-marfileña, protagonizada esencialmente por los gobiernos de cada país, no solo parece anticipar la reanudación de relaciones diplomáticas, sino que además se abre la puerta a que se transformen considerablemente las relaciones entre ambos países.

A excepción de las políticas de reconciliación, todas las demás (verdad, justicia, reforma, reparaciones) se han desarrollado con un enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*), desligado de las aportaciones que podría haber hecho la población civil. Este hecho puede considerarse como un desperdicio de recursos, ya que diversas organizaciones de la sociedad civil local han demostrado estar dotadas de capacidad de iniciativa y compromiso con la resolución del conflicto. Se puede observar, también, que el proceso de reconciliación se autodefine como una aproximación más económica que judicial o social. La repetida mención del término "cohesión social" es sintomática de una apuesta por la reconstrucción social del país a través de la reconstrucción de las infraestructuras, entendidas como reparaciones a las comunidades

⁵⁰ Como argumenta Maurizio Crivelaro, de *International Rescue Comitee*, los comités de sabios no siempre son representativos de la comunidad, por el hecho de no acoger a miembros de diferentes comunidades, por no representar a los intereses de los jóvenes, etc.

más afectadas. Esta apuesta, sin embargo, depende de que se disponga de los fondos suficientes para financiarlas, lo cual no parece ser el caso. Sin fondos, la política de reconciliación del Gobierno basada en las reparaciones puede quedarse en poco.

A nivel global puede decirse que el impacto sobre la reconciliación es todavía limitado, aunque esta consideración no debe olvidar que los procesos de transformación de las relaciones requieren tiempo.

Conclusiones y recomendaciones

Después de haber analizado en profundidad y desde diferentes perspectivas el proceso de paz en Côte d'Ivoire puede afirmarse que éste avanza, aunque de forma lenta y no sin numerosas dificultades en su aplicación que deberían ser abordadas.

Entre los aspectos más positivos del proceso de paz destacan la mejora en la situación de seguridad; la mayor confianza entre los actores políticos y su creciente colaboración en el seno del Gobierno; la confianza y la predisposición de la población a pasar página y crear nuevas relaciones constructivas; la moderación del discurso del odio; y el enfoque comunitario de gran parte de los proyectos que permitirá reconstruir el tejido social.

Por otro lado, los asuntos que pueden suponer un mayor obstáculo para la paz serían: los litigios sobre la propiedad de la tierra y la necesidad de una ley sobre la propiedad agraria justa e inclusiva; la impunidad de la que se benefician los principales violadores de derechos humanos y la consecuente dificultad de cicatrización de las heridas de la población más afectada por el conflicto armado; la insuficiencia de los fondos destinados a programas de DDR, así como al redespiegue y formación de cuerpos técnicos de la administración o a las reparaciones de víctimas; el alto grado de corrupción de la clase política; y la ausencia de una estrategia internacional para el país después de los comicios presidenciales.

El acuerdo de Ouagadougou parece simbolizar por primera vez desde que estalló la crisis, una verdadera voluntad de los actores políticos marfileños por poner en marcha de forma efectiva el proceso de paz. Hacer de este primer empuje un momento definitorio que impida la vuelta atrás en los logros alcanzados hasta ahora, dependerá de que persista el espíritu crítico y constructivo de toda la clase política, pero también de la capacidad de implicación de la sociedad civil a la hora de exigir responsabilidades, demandar que se cumpla con los plazos establecidos y evitar toda exaltación de odio. Es primordial que todos los actores políticos ubiquen a la paz en el centro de sus objetivos y muestren su capacidad de colaboración y confianza con la finalidad de aunar esfuerzos y maximizar resultados.

La celebración de las elecciones no debe ser vista como un fin en sí mismo, si no como el comienzo de un largo camino hacia la reconstrucción del país y la reconciliación. Sin embargo, el requisito de que los comicios se celebren de forma transparente y libre, y que los resultados sean aceptados por todas las partes (partidos políticos, Forces Nouvelles,

milicias, población en general) es indispensable para que los cimientos de la construcción de paz sean sólidos. El futuro Gobierno legítimo será el responsable de crear e implementar el programa para la salida definitiva de la crisis, por lo que tendrá que contar con el apoyo de todos los sectores políticos, que deben implicarse en la reconstrucción del país, así como de los sectores económicos y sociales más destacados, pero principalmente con el respaldo de la población civil. Por esta razón es necesario que se creen los canales y mecanismos necesarios para hacer a la población civil partícipe del proceso, que cuenten con información directa y fiable sobre todas las iniciativas emprendidas por sus gobernantes para evitar que la paz sea vista como un nuevo reparto de poder entre los poderosos. En este sentido, las iniciativas destinadas a hacer visibles los dividendos de la paz de forma inmediata a la población serán claves para asegurar su apoyo al proceso y su implicación en los logros.

La estabilización económica del país debe estar unida a una mayor transparencia de las cuentas del Estado y a la eliminación de las prácticas corruptas y las redes clientelares que hasta ahora han regido la política marfileña. La institución de un Ejecutivo que gobierne para todos y no sólo para aquellos que le han ofrecido su voto, ni mucho menos para aquellos con los que comparte ascendencia étnica. En este sentido, las elecciones legislativas serán necesarias para reflejar la pluralidad del país en la Asamblea General, pero también lo será que la clase política se comprometa de forma plena con el futuro del país.

Lograr una ley agraria inclusiva será uno de los grandes retos del próximo Gobierno, ya que la actual regulación de la propiedad (aunque todavía no se ha llegado a implementar) podría dar lugar a nuevos enfrentamientos, principalmente en el oeste, entre las etnias consideradas extranjeras y las locales. Esta realidad debe enfocarse también desde la ampliación de los criterios para conseguir la nacionalidad marfileña, o la posibilidad de que se abra un proceso extraordinario de naturalización que acabe con la exclusión de todos aquellos que, aun habiendo nacido en el país, siguen siendo considerados como extranjeros.

Una vez celebrados los comicios quedará pendiente saber hasta qué punto la sociedad civil está dispuesta a demandar responsabilidades sobre las violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto. Hasta el momento, las demandas para que se investiguen las graves violaciones de derechos humanos que se produjeron durante la crisis marfileña han sido muy minoritarias y han tenido

poca repercusión pública. Además la ampliación del periodo de amnistía señalada en el APO, y que posteriormente fue convertida en decreto, corre el riesgo de dejar impunes gran número de crímenes dejando en libertad a sus responsables. Cabría cuestionar si es posible la reconciliación real y duradera de una sociedad si no han sido, cuando menos, señaladas las exenciones y los culpables.

Más allá del derecho humano a tener una nacionalidad y de la posibilidad de obtener un documento de identidad, uno de los grandes retos que quedan por resolver en el futuro marfileño es la institución de un estado de derecho pleno en el que todas las personas se sientan protegidas y obligadas por la ley. Que el hecho de poseer un documento dé acceso a ejercer derechos como ciudadano, ya sean sus portadores nacionales o extranjeros.

Recomendaciones relacionadas con la coyuntura política:

- Tanto la clase política como la sociedad civil deben mantener un espíritu crítico y constructivo a la vez, para demandar que se cumpla con los plazos establecidos y se evite toda exaltación de odio. Todos los sectores políticos económicos y sociales más destacados deben implicarse en la reconstrucción del país;
- Los actores políticos marfileños y la comunidad internacional deben reconocer que las elecciones presidenciales no son el fin, sino el principio del proceso de paz. Será necesario el compromiso de todos después de los comicios para consolidar el proceso y apoyar los avances. La confianza de los donantes será clave en este aspecto.
- La clase política tiene la responsabilidad de ubicar a la paz en el centro de sus objetivos y de mostrar su capacidad de colaboración y confianza con la finalidad de aunar esfuerzos y maximizar resultados. También debe velar por informarse sobre todas las iniciativas emprendidas, para evitar que la paz sea vista como un nuevo reparto de poder entre los poderosos;
- El Gobierno debe esforzarse por conseguir una mayor transparencia de las cuentas y por eliminar las prácticas corruptas y las redes clientelares que hasta ahora han regido la política marfileña.
- La sociedad civil debe adquirir un papel más activo a la hora de exigir responsabilidades, para ello, deben crearse los canales y mecanismos necesarios para hacer a la población civil partícipe del proceso;
- Es necesario abordar algunas de las causas de fondo del conflicto, y que están quedando apartadas del debate político debido a la atención puesta en la celebración de elecciones:
- Una ley agraria inclusiva;

- La ampliación de los criterios para conseguir la nacionalidad marfileña, o la apertura de un proceso extraordinario de naturalización; El hecho de poseer un documento debe dar acceso a ejercer derechos como ciudadano, ya sean sus portadores nacionales o extranjeros.

Recomendaciones relacionadas con el DDR:

- Revisión del diseño actual del proceso ya que las partes armadas siguen a la expectativa de sus posibilidades de reintegración para así poder desarmarse. Se trataría de abogar por el estricto cumplimiento de lo acordado, bajo certificación de la comunidad internacional.
- Diversificación de los proyectos de reintegración para generar mayor visibilidad en las comunidades a través de una aproximación más real y detallada de las necesidades de mercado para la creación de puestos, la creación de partenariados entre el sector público y el privado, o la constitución de microempresas y proyectos productivos.
- Descentralización de los proyectos para llevar a cabo Proyectos de Impacto Rápido con un carácter de proyecto piloto a nivel comunitario para lograr una mayor visibilidad y fortalecimiento de las capacidades en el seno de la comunidad. Se calcula que estos proyectos tendrían una duración que fuera en torno los seis y los nueve meses.
- Aproximación mucho más localizada, con la implicación de todos los actores responsables, que permita integrar la reforma del sector de la seguridad con la reinserción de los desmovilizados, ya que de una zona a otra difieren muchos aspectos: nivel de inseguridad, actores y dinámicas y el número y las características de los excombatientes.
- Búsqueda de la estabilización en materia de seguridad y la creación de unas nuevas FFAA que integren a los contendientes en el conflicto armado, para contribuir a la estabilización y la construcción de paz en todo el país. Para este proceso resulta necesario tener en cuenta el papel y la visión de la sociedad civil, para así poder diseñar estrategias de seguridad a largo plazo.

Recomendaciones relacionadas con la reconciliación y la justicia transicional:

- Verdad: Es necesario impulsar la Comisión Nacional de Derechos humanos, y paralelamente permitir la entrada del Fiscal de la Corte Penal Internacional para investigar sobre las violaciones de derechos humanos. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debe hacer públicas sus investigaciones

sobre las responsabilidades acerca de las violaciones graves de derechos humanos para el Gobierno tome medidas al respecto.

- **Justicia:** La ley de amnistía de 12 de abril de 2007 debe ser derogada, al no cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Los responsables de este tipo de crímenes deben ser juzgados.
- **Reforma institucional:** debe agilizarse la reforma institucional, en especial la del sistema judicial. Los cargos administrativos deben ser accesibles en función del mérito de la persona, y no por adscripción comunitaria.
- **Reparación:** Es imprescindible asignar fondos a la reparación de las víctimas del conflicto armado. La excusa de la falta de fondos es inaceptable

para un Gobierno acusado de no declarar grandes beneficios provenientes del petróleo, y una falta de respeto a la dignidad de las víctimas.

- **Reconciliación:** las medidas de reconciliación deben basarse en la resolución de las causas del conflicto armado. Los protocolos de Paz deben ser anulados, al no cumplir con la ley estatal de propiedad de tierras, y deben establecerse mecanismos para resolver los conflictos referentes a la propiedad y el derecho a cultivar las tierras. A la vez, debe asegurarse el despliegue de la administración al norte del país. El concepto de *Ivoirité* debe ser sustituido por el de ciudadanía, en que todas las personas nacidas en el país tengan acceso a los mismos derechos.

Bibliografía y documentos de referencia

- Amnistía Internacional (2007). *Côte d'Ivoire. Les femmes, victimes oubliées du conflit*. AFR 31/001/2007, Londres: AI. <<http://www.amnesty.org/fr/library/asset/AFR31/001/2007/fr/dom-AFR310012007fr.html>>.
- Balencie J.M y de la Grange A. (2004) – *Les Nouveaux Mondes Rebelles*. París: Michalon.
- Bally, F. M. (2008). "Désaccords sur le accord", en *Fraternité Matin*. Abidjan: Fraternité Matin.
- Banco Mundial (2008).1 Abidjan, Banco Mundial.
- Banco Mundial; Comisión Europea (2008), *Securité et «ex-combattants» en Côte d'Ivoire. Propositions pour une nouvelle approche adaptée, pragmatique et progressive*, documento de trabajo conjunto inédito, Abidjan : Comisión Europea.
- Bekoe, D. (2007). *Ensuring a peaceful political transition*. Washington: USIP. <http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2007/1221_cote_divoire.html>.
- Campbell, K. (2006). *Édification d'une paix plus inclusive en Côte d'Ivoire*. Washington: USIP. <http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/0807_cote_divoire_french.pdf>.
- Chauveau, J. P y Richards, P. (2007). *Land, agricultural change and conflict in West Africa: regional issues from Sierra Leone, Liberia and Côte d'Ivoire*. París: CSAO/SWAC. <<http://www.oecd.org/dataoecd/44/53/39495967.pdf>>.
- Cornwell, R. (2006). *Côte d'Ivoire: making time*. African Security Review nº 15, Pretoria: ISS.
- Escola de Cultura de Pau (2008). *DDR 2008. Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2007*, Barcelona: Escola de Cultura de Pau.
- (2008b) *Fitxes de Justícia Internacional per països. Côte d'Ivoire*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau. [consulta: 1 de abril de 2008]. <<http://www.escolapau.org/img/programas/derecho/justicia/ficha003.pdf>>.
- (2008c) *Alerta 2008. Informe sobre conflictos armados, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria.
- Fisas, V. (2008). *Anuario 2008 de Procesos de Paz*. Barcelona: Icaria.
- Galy, M. (2007). *La Côte d'Ivoire tente la réconciliation nationale*". París: Le Monde Diplomatique.
- García Amado, P. (2007). *El proceso de paz: dificultades y perspectivas de futuro*". Serie Conflictes Oblidats, Barcelona: IDHC. <<http://www.escolapau.org/img/programas/alerta/articulos/07articulo060.pdf>>
- Global Witness (2007). *Hot Chocolate: How cocoa fuelled the conflict in Côte d'Ivoire*. Londres : Global Witness. <http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/552/en/hot_chocolate_how_cocoa_fuelled_the_conflict_in_co>.
- GTZ (2005). *Projet Prévention de Crises et Consolidation de la Paix Dans le Sud-Ouest de la Côte d'Ivoire*, Abidjan: GTZ.
- HRW (2001). *Le nouveau racisme ; la manipulation politique de l'ethnicité en Côte d'Ivoire*, Human Rights Watch Vol. 13, No.6 (A), août 2001, Nueva York : Human Rights Watch. <<http://www.hrw.org/french/reports/ivorycoast/>>.
- (2003). *Trapped between Two Wars: Violence Against Civilians in Western Côte d'Ivoire*, Nueva York: Human Rights Watch.
- (2006). *World report 2006*. Nueva York: Human Rights Watch.
- (2005). *Côte d'Ivoire: le coût de l'impasse politique pour les droits humains*. Nueva York: Human Rights Watch.
- (2007a). *World report 2007*. Nueva York: Human Rights Watch.
- (2007b). *Mon cœur est coupé. Violence sexuelle en CI*. Nueva York: Human Rights Watch. <<http://hrw.org/french/reports/2007/cdi0807/>>
- IDMC (2008). *Côte d'Ivoire: more IDPs return as the peaces process moves forward*. Ginebra: IDMC.
- (2008b). *Overview of Returns. International Displacement Monitoring Centre*. Ginebra: IDMC. [consulta: 27 de mayo de 2008]. <[http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(httpEnvelopes\)/5FB158412A43594CC125741A0051DFFC?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(httpEnvelopes)/5FB158412A43594CC125741A0051DFFC?OpenDocument)>
- International Crisis Group (2003). *Côte d'Ivoire. The war is not yet over*. Dakar: ICG. <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2389&l=4>>.
- (2006). *Côte d'Ivoire: la Paix comme Option*, Rapport Afrique 109, Dakar: ICG. <http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west_africa/french_version/109_cote_d_ivoire_la_paix_comme_option.pdf>.
- (2006b). *Côte d'Ivoire: augmenter la pression*, Briefing Afrique 40, Dakar: ICG.
- (2007) *Can the Ouagadougou Agreement Bring Peace?*, Africa Report 127, Dakar: ICG. <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4916&l=4>>.
- (2008). *Côte d'Ivoire: Garantir un processus électoral crédible*. Rapport Afrique nº 139. <http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west_africa/139_cote_d_ivoire_garantir_un_processus_electoral_credible.pdf>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2003). *Reconciliación luego de conflictos violentos. Resumen de políticas*. Estocolmo: International IDEA.
- LIDHO/UTL (2004). *Alliances inter-culturelles et parentés à plaisanteries: pactes sacrés de non-agression*,

de solidarité, de convivialité et de paix entre les peuples. Abidjan : Ligue Ivoirienne pour les Droits de l'Homme y Université des Temps Libres.

- Lynch, C. (2005).** *Ivory Coast First Lady leads death squads, report alleged.* Washington: Washington Post.
- Ministère de la Solidarité et des Victimes de guerre (2008).** *Le Journal de la Solidarité. Le Mensuel du Ministère de la Solidarité et des Victimes de guerre.*
- McGovern, M.** – “*International interventions in Côte d'Ivoire: in search of a point of leverage*”. Accord, Conciliation Resources 2008.
- Moreno, I. (2005).** *Frágil proceso de paz en Costa de Marfil.* Madrid: FRIDE.
- (2007)** *Accidentado proceso de paz en Costa de Marfil: revisión crítica de los hechos.* Madrid: FRIDE.
- Naciones Unidas (2004).** *Resolución 1572 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.* <[<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1572\(2004\)>](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1572(2004))>.
- OCHA (2008).** *La Communauté humanitaire exprime sa préoccupation suite à d'inhabituels mouvements de retour et repli des populations déplacées en zone ouest.* Communiqué de presse, Abidjan : OCHA.
- ONUCI (2007).** *Rapport sur l'organisation du système judiciaire en Côte d'Ivoire.* Abidjan : ONUCI. <[<http://www.onuci.org/pdf/rulesrapport6.pdf>](http://www.onuci.org/pdf/rulesrapport6.pdf)>.
- Seck, C. Y. (2008).** *L'élection impossible?* Jeune Afrique n° 2461, Paris : Jeune Afrique.
- (2008b)** *Les vérités de Guillaume Soro.* Jeune Afrique n° 2462, Paris : Jeune Afrique.
- (2008c)** *La galaxie Gbagbo.* Paris : Jeune Afrique.
- Sylla, L. (2007).** *Anthropologie de la paix. De la contribution de l'Afrique à la Culture de la paix.* Les éditions du CÉRAP. Abidjan; CERAP.
- Nordås, R. (2008).** *Identity Polarization and Conflict: State Building in Cote d'Ivoire and Ghana.* Centre for the Study of Civil War (CSCW), Paper prepared for the 49th International Studies Association Convention, San Francisco, CA. Oslo, Prio. <[<http://www.humansecuritygateway.info/documents/ISA_identitypolarizationconflict.pdf>](http://www.humansecuritygateway.info/documents/ISA_identitypolarizationconflict.pdf)>
- Zeebroek, X. (2008).** *Côte d'Ivoire: La paix malgré l'ONU.* Bruselas: GRIP. <[<http://www.grip.org/pub/rapports/rg08-2_coteivoire.pdf>](http://www.grip.org/pub/rapports/rg08-2_coteivoire.pdf)>.

Documentos útiles

Documento (Fecha)	Disponible en...
<i>Acuerdo de Accra I, II y III (2003)</i>	< http://www.presidence.ci/article.php3?id_article=1890 >
<i>Acuerdo de Paz de Linas-Marcoussis. (23 enero 2003)</i>	< http://www.usip.org/library/pa/cote_divoire/cote_divoire_01242003en.html >
<i>Acuerdo de Pretoria. (6 de abril 2005)</i>	< http://www.ccfid.asso.fr/dossier/cote-d-ivoire/cdi_accords.php >
<i>Acuerdo de Ouagadougou. (4 de marzo 2007)</i>	< http://www.issafrika.org/dynamic/administration/file_manager/file_links/COTEDIVAGMTMAR07FR.PDF?link_id=14&slink_id=4178&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3 >
<i>Resolución 1721 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2006).</i>	< http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1721(2006) >
<i>Resolución 1572 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2004)</i>	< http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1572(2004) >
<i>Decimocuarto Informe del Secretario General sobre la Operación de Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (2007)</i>	< http://www.un.org/spanish/documents/index.html >

Otras fuentes de consulta

Abdijan.net, en <<http://news.abdijan.net>> .
 Africatime, en <<http://www.africatime.com/CI>> .
 Centrafrique Presse, en <<http://www.centrafrique-presse.com>> .
 L'Intelligent en <<http://www.lintelligent.com>> .
 La Voix de la Côte d'Ivoire, en <<http://www.lavoci.org>> .
 MPCÍ Info, en <<http://www.mpci.info>> .
 PNRRC, en <<http://www.pnrcc-ci.org/>> .
 RFI, en <<http://www.rfi.fr>> .

Anexos

Relación de entrevistas Gobierno

Persona	Cargo
Kindoh, Victor	Técnico de la División de Víctimas Ministerio de Solidaridad y Víctimas de la Guerra Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 18 de marzo de 2008.
Kouakou, Nicolas	Coronel Centro de Comando Integrado Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 13 de marzo 2008.
Malan, Jean-Paul	Coordinador CCI / PNRRC Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 11 de marzo 2008.
Nanourou, Serge	Asesor del primer ministro Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, marzo 2008.
Ouattara, Daniel	Coordinador nacional PNRRC Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 13 de marzo de 2008.
Ouraga, Zadi	Técnico del Ministerio de Reconciliación Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 13 de marzo de 2008.
Sibi, Mariamme	Directora General de la división de víctimas Ministerio de Solidaridad y Víctimas de la Guerra Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 17 de marzo de 2008.
Traore, Fatoumata	Vicepresidenta Comisión Electoral Independiente Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 14 de marzo 2008.
Yaba, Martin	Jefe de Gabinete Ministerio de Solidaridad y Víctimas de la Guerra Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 12 de marzo de 2008.

ONG locales y otros

Persona	Cargo
Adou, Kevin	Director Adjunto Centre de Recherche et d'Action pour la Paix (CERAP) Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 14 de marzo de 2008.
Akindés, Francis	Sociólogo Universidad Bouaké Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 14 de marzo de 2008.
Atta, Alfred	Gerente Fondation Akwaba Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Bouaké, 17 de marzo de 2008.
Dago, Jean-Paul	Director Archidéc Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 8 de marzo de 2008.
Diallo / Blaise / David	Étoiles de la paix ONUCI Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 19 de marzo de 2008.
Koffi Konan, François	Director ONG Espoir-Vie Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Bouaké, 18 de marzo de 2008.
Konan, Venance	Periodista Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 10 de marzo de 2008.
Kouamouo, Theophile	Periodista Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 11 de marzo de 2008.
Kra, Philippe	Director Fondation Akwaba Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Bouaké, 17 de marzo de 2008.
Lezou, Dago Gerard	Titular de la Cátedra Cátedra UNESCO de Cultura de Paz, Universidad de Cocody Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 10 de marzo de 2008.
N'Gouan, Patrick	Presidente Ligue Ivoirienne des Droits Humaines (LIDHO) Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 14 de marzo de 2008.

ONU CI

Persona	Cargo
Amodeo, Margherita	Portavoz de ONU CI y Directora de la Oficina de Información Pública (PIO) Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 11 de marzo de 2008.
Dierkxens, Griet	Jefe de programas de ONU CI FM Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 11 de marzo de 2008.
el-Becaye Seck, Ahmedou	Oficial División de Asuntos Electorales Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, marzo 2008.
Gramizzi, Claudio	Experto sobre transferencia de armas Grupo de Expertos del Consejo de Seguridad sobre embargo armas Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 12 de marzo de 2008.
Handy, Simon P. Alain	Consejero Político División de Asuntos Políticos Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 8 de marzo de 2008.
Houdégbé, Guy	Oficial Programa de DDR (Bouaké) Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 17 de marzo de 2008.
Kadidjatou Silué, Anne	Técnica del programa de Educación para la paz - Oficina de Información Pública (PIO) Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 18 de marzo de 2008.
Koudjou, Lea A.	Oficial Programa de DDR Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 12 de marzo de 2008.
Ndaruzaniye, Gamaliel	Oficial División de Asuntos Políticos Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Bouaké, 17 de marzo de 2008.
Oreste, Claude Henry	Oficial División de Asuntos Electorales Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, marzo 2008.
Woodyear, Lee	Responsable Técnico del programa de Educación para la paz - Oficina de Información Pública (PIO) Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 11 de marzo de 2008.

Agencias y Organismos Internacionales

Persona	Cargo
Al Rifai, Idriss	Oficial Forces Licorne Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 20 de marzo de 2008.
Brack, Sébastien	Coordinador regional de comunicación Comité Internacional de la Cruz Roja – Côte d'Ivoire Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 21 de marzo de 2008.
Broux, Michel	Asesor Nacional post-conflicto PNUD DDR Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 20 de marzo de 2008.
Crivellaro, Maurizio	Director International Rescue Committee Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 10 de marzo de 2008.
Culbert, Vance	Jefe de misión Norwegian Refugee Council Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, marzo 2008.
Diawara, Bacary	Coordinador del programa "Paix et Tolérance" de UNICEF Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 13 de marzo de 2008.
Díaz Fernández-Gil, Cristina	Embajadora de España en Côte d'Ivoire Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 13 de marzo de 2008.
Ely Dieng, Mame	Oficial PNUD DDR Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 10 de marzo de 2008.
Françis Zacko / Sié Kambou	Oficiales UNICEF DDR Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 11 de marzo de 2008.
Gnangadjomon, Kone	Técnico de proyectos Search for Common Ground Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 21 de marzo de 2008.
Harborne, Bernard	Coordinador de Programa País Banco Mundial Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 14 de marzo de 2008.

Kouadja, Anzian	Oficial PNUD DDR Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 10 de marzo de 2008.
Lakp, Benjamin	Director OIT Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 11 de marzo de 2008.
Manirakiza, Spes	Directora Search for Common Ground Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 21 de marzo de 2008.
Olagboye, Benjamin	Oficial PNUD DDR Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 20 de marzo de 2008.
Saadallah, Youri	Jefe de base Norwegian Refugee Council Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Bouaké, marzo 2008.
Scuppa, Gianmarco	Jefe de Sección Política Delegación de la Comisión Europea en Côte d'Ivoire Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 12 de marzo de 2008.
Thurin, Anne	Coordinadora de protección en el terreno OCHA Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, marzo 2008.
Woerdt, Esther	Coordinadora de proyectos de UNICEF Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 9 de marzo de 2008.
Zadi, Patrick	Técnico de proyectos GTZ- Agencia de Cooperación Alemana Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 12 de marzo de 2008.
Zapella, Claude-Alain	Director de la delegación regional Comité Internacional de la Cruz Roja – Côte d'Ivoire Entrevista por Escola de Cultura de Pau, Abidjan, 21 de marzo de 2008.

Escola de Cultura de Pau (UAB).

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura sobre Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Facultat Ciències Educació, Edifici G-6
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (España)
Tel: 93 581 24 14/ 93 581 27 52; Fax: 93 581 32 94
Email: alerta.escolapau@pangea.org
Web: www.escolapau.org

êçp escola de
cultura de pau

Edifici G-6, UAB, 08193
Bellaterra, España
Tel. 93 581 24 14
Fax 93 581 32 94
escolapau@pangea.org
www.escolapau.org

Quaderns de Construcció de Pau

Escenarios de paz y de guerra en el norte de Uganda

Josep Maria Royo

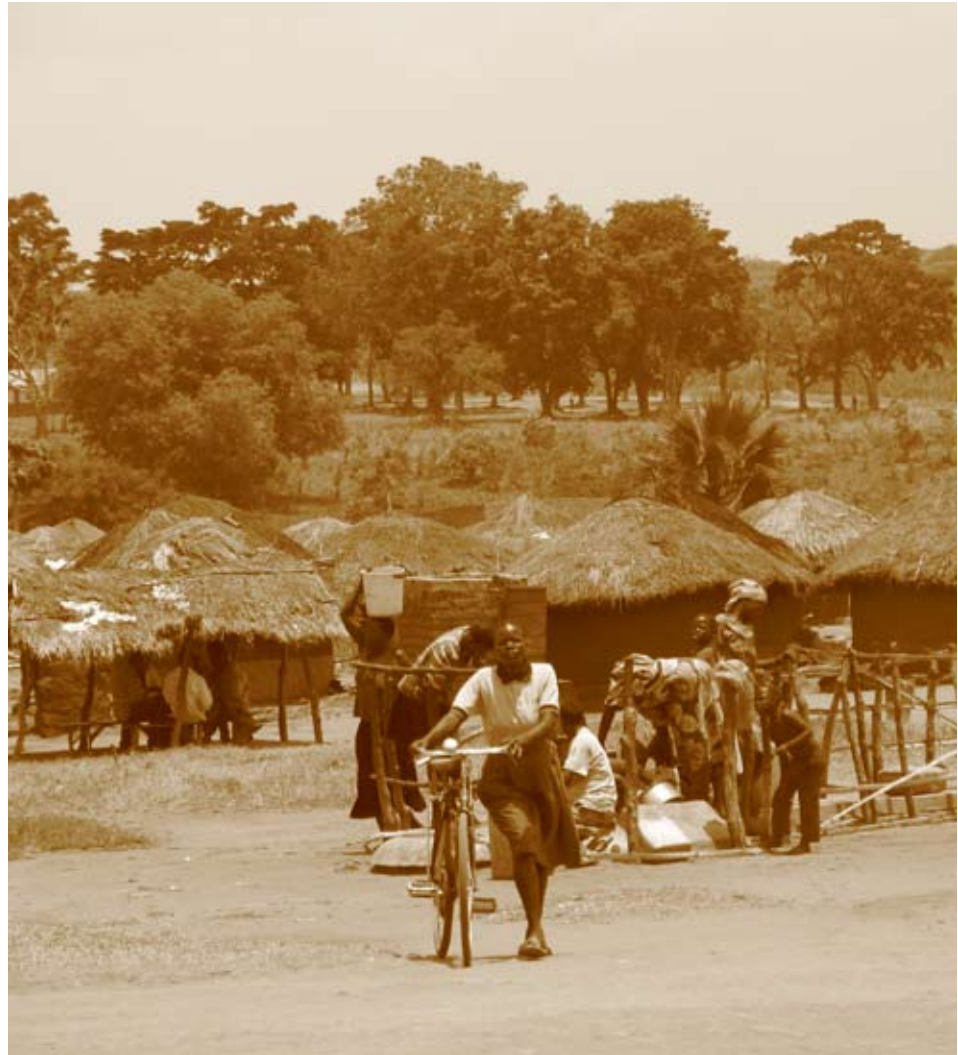
Julio 2008



Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

ÍNDICE

1. Introducción	5
2. Orígenes del conflicto armado	6
2.1. La división norte-sur	6
2.2. Alice Auma Lakwena y el Holy Spirit Movement	9
3. Joseph Kony y el Lord's Resistance Army	10
3.1 Los orígenes del grupo armado	10
3.2. Los objetivos y el discurso del LRA	10
4. Años noventa, violencia e internacionalización del conflicto	11
5. Escenarios de paz	13
5.1. Primeras iniciativas de paz	13
5.2. Irrupción de la Corte Penal Internacional y escalada de la violencia	14
6. El Proceso de Paz de Juba	15
6.1. Evolución de las negociaciones de paz	15
6.2. Avances y retrocesos	15
6.3. ¿Es posible salvar el proceso de paz? Retos y oportunidades de un futuro incierto	17
Bibliografía	19



Campo de desplazados de Odek, pueblo en el que nació Joseph Kony, distrito de Gulu.

RESUMEN:

El norte de Uganda sufre desde 1986 un conflicto armado en el que el grupo armado de oposición Lord's Resistance Army (LRA), movido por el mesianismo religioso de su líder, Joseph Kony, intenta derrocar el Gobierno, instaurar un régimen basado en los Diez Mandamientos de la Biblia y superar la marginación en la que se encuentra la comunidad acholi. La violencia contra la población civil, el secuestro de miles de menores para engrosar las filas del grupo armado y los enfrentamientos entre éste y las FFAA han provocado miles de víctimas mortales y el desplazamiento forzado de dos millones de personas. El LRA fue ampliando sus actividades al sur de Sudán hasta que en 2002 el Gobierno sudanés permitió a las FFAA ugandesas penetrar en su territorio en persecución del grupo, provocando una escalada de la violencia y la ampliación del conflicto a esa zona.

Tras diversos contactos y tentativas exploratorias para iniciar un proceso de paz entre representantes del Gobierno y el LRA en los años noventa, y la irrupción de la Corte Penal Internacional dictaminando órdenes de arresto para los líderes del grupo, desde julio de 2006 se inicia un esperanzador proceso de paz en Juba, Sudán. En la actualidad, este proceso se encuentra pendiente de la firma del acuerdo de paz definitivo, que debería tener lugar en abril de 2008, aunque este momento se ha pospuesto de forma indefinida, quien sabe si definitivamente, y puede llegar a suponer la ruptura definitiva del proceso de paz y el inicio de una nueva fase de violencia.

Introducción¹

“Where else in the world have there been 20,000 kidnapped children? Where else in the world have 90 per cent of the population in large districts been displaced? Where else in the world do children make up 80 per cent of the terrorist insurgency movement?... For me, the situation is a moral outrage... A much bigger international investment [is needed] — in money, in political engagement, in diplomacy and also more concerted efforts to tell the parties there is no military solution... there is a solution through reconciliation, an end to the killing and the reintegration and demobilisation of the child combatants.”

Jan Egeland, secretario general adjunto de la ONU para Asuntos Humanitarios y coordinador de ayuda de emergencia, octubre de 2004, durante una visita a la región

El norte de Uganda sufre desde 1986 un conflicto armado en el que el grupo armado de oposición Lord’s Resistance Army (Ejército de Resistencia del Señor, en adelante conocido por sus siglas en inglés, LRA) movido por el mesianismo religioso de su líder, Joseph Kony, intenta derrocar el Gobierno de Yoweri Museveni, instaurar un régimen basado en los Diez Mandamientos de la Biblia y superar la marginación en la que se encuentra la comunidad acholi, a la que pertenece. La violencia y la inseguridad causada por los ataques del LRA contra la población civil, a la que afirma proteger, el secuestro de menores para engrosar sus filas (alrededor de 30.000 desde el inicio del conflicto) y los enfrentamientos entre el grupo armado y las FFAA (junto a las milicias progubernamentales) han provocado la muerte de unas 200.000 personas y el desplazamiento forzado de alrededor de dos millones de personas en el momento más álgido del conflicto, no sólo en la región de Acholi (que incluye los distritos de Gulu, Kitgum y Pader) sino también en otras zonas del norte del país, las regiones de Teso y Lango (compuestas por los distritos de Apac, Lira, Soroti y Katakwi). El LRA fue ampliando sus actividades al sur de Sudán, país que le brindaba apoyo, hasta que en 2002 éste permitió a las FFAA ugandesas penetrar en su territorio en persecución del grupo, provocando una escalada de la violencia y la ampliación del conflicto al sur de Sudán. En esta región el grupo armado y las FFAA ugandesas han estado combatiendo, en perjuicio de la población del sur de Sudán, región que está empezando, no sin grandes dificultades, a superar el conflicto armado que la ha afectado en las últimas décadas.

Tras diversos contactos y tentativas exploratorias para iniciar un proceso de paz entre representantes del Gobierno y el LRA en los años noventa, y numerosos intentos de iniciativas locales, religiosas, de líderes tradicionales, para establecer canales de diálogo con el grupo armado, y la irrupción de la Corte Penal Internacional (CPI) dictaminando órdenes de arresto para los líderes del grupo, desde julio de 2006 se inicia un esperanzador proceso de paz en Juba, Sudán. Este proceso ha conseguido establecer un cese de hostilidades entre el Gobierno y el LRA y ha alcanzado diversos acuerdos pendientes de la firma del acuerdo de paz definitivo en abril de 2008 para que puedan entrar en vigor, aunque este momento se ha pospuesto de forma indefinida, quién sabe si definitivamente, y puede llegar a suponer la ruptura definitiva del proceso de paz. El objetivo de este informe es ofrecer un análisis del conflicto armado y del proceso de paz que atraviesa el país en la actualidad y señalar algunas claves de futuro. El informe constará de cinco partes. En una primera parte, se analizan los antecedentes, las características, las causas del inicio del conflicto armado que afecta al país desde 1986. Seguidamente, se profundiza

¹ Este informe es el resultado de una investigación llevada a cabo en el norte de Uganda en marzo de 2008 por Josep Maria Royo Aspa, investigador de la Escola de Cultura de Pau, en la que se mantuvieron diversas entrevistas con representantes del Gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil ugandesa así como de la comunidad internacional. Por petición expresa de algunas personas entrevistadas no se han hecho citas ni se han incluido sus nombres. La responsabilidad del contenido de este informe corresponde exclusivamente al autor.

en la figura de Joseph Kony y el Lord's Resistance Army, sus orígenes y sus objetivos. En tercer lugar, se analiza la evolución del conflicto durante los años noventa y su internacionalización. En cuarto lugar, se tratarán las diferentes iniciativas de paz previas al proceso de paz actual, iniciado en el año 2006. Y en último lugar, se analiza la evolución del último proceso de paz, el que se está celebrando en Juba desde julio de 2006 hasta el momento actual, y se plantean posibles diversos escenarios de futuro a corto y medio plazo.

2. Orígenes del conflicto armado

2.1. La división norte-sur

Uganda, antigua colonia británica, atraviesa desde la independencia en los años sesenta hasta la actualidad diversas fases de inestabilidad y de alternancia política por la fuerza (dictaduras, rebeliones, golpes de Estado, guerras civiles). El país fue gobernado con dureza por líderes surgidos del norte (Milton Obote, Idi Amin Dadá), hasta que alcanzó el poder en los ochenta Yoweri Museveni, también por la fuerza, procedente del sur del país. La causa principal de esta inestabilidad se basa en el antagonismo político y económico existente entre las poblaciones del norte del país y las del sur que compiten por el poder político en función de su pertenencia geográfica, étnica, religiosa y política. Las condiciones para esta competición fueron establecidas durante el periodo colonial y posteriormente manipuladas e instrumentalizadas por los gobiernos postindependencia. Antes de la II Guerra Mundial, los ugandeses del norte y del sur fueron reclutados en las FFAA coloniales británicas, los King's African Rifles (KAR), pero esta situación cambió radicalmente después de 1945. La vanguardia de la lucha anticolonial procedía principalmente del sur, donde se concentraba la elite económica e intelectual. Temiendo las consecuencias de que esta región concentrara

también un importante número de soldados con formación, el Imperio Británico empezó a reclutar a los soldados principalmente del norte, por lo que las poblaciones de las regiones Acholi y del Nilo Occidental se convirtieron en dominantes en los KAR. Además, los británicos reservaron deliberadamente la introducción de la industria y de la agricultura a la zona sur, convirtiendo al norte en una reserva de mano de obra barata.

El término sudista históricamente engloba las etnias de origen bantú (baganda, banyankole, batoro) organizadas política y socialmente en forma de monarquías, mayoritariamente cristianizadas y privilegiadas por la colonización británica, y cuyos miembros coparon los puestos de la administración y controlaron el poder tras la independencia. En cambio, el término nordista engloba las etnias nilóticas (acholi, lugbara, langi, karamojong) principalmente de confesión musulmana o de tradición animista, que fueron marginadas geográfica, cultural y políticamente durante el periodo colonial, aunque dada su preeminencia en los KAR, posteriormente tuvieron una importante presencia en las FFAA. Estas políticas llevadas a cabo por el Imperio Británico configuraron unos retos difíciles de superar en la configuración de un Estado-nación unificado tras la independencia el 9 de octubre de 1962, lo que contribuyó después a las alternancias político-militares en el gobierno del país y a la militarización de la política y a la polarización étnica. Así, entre el periodo desde la independencia en 1962 y 1986 la historia del país se puede resumir como una basculación del poder entre líderes del norte y del sur del país.

El conflicto que padece en la actualidad el norte de Uganda tiene sus orígenes en el golpe de Estado que lleva a Yoweri Museveni al poder en 1986, como consecuencia de la derrota del Gobierno de Milton Obote a manos de una coalición de grupos llamada National Resistance Movement/Army (NRM/A), constituida en 1981.

Orígenes del NRM/A de Museveni: el modelo seguido por la insurgencia africana

El NRM/A es el primer movimiento insurgente que consigue tomar el poder por la fuerza y derrocar a un Gobierno africano, según destaca Pascal Ngoga (1998).² Este hecho fue alcanzado sin un apoyo exterior significativo, un elemento característico de los movimientos insurgentes. Mientras que en la mayoría de los casos, los grupos armados tienden a fraccionarse eternizando los conflictos, en Uganda se produjo la situación contraria: la insurgencia unida en un frente amplio consigue derrocar al Gobierno de Milton Obote en 1986. Desde entonces el NRM/A gobernará el país con el apoyo incondicional de Occidente hasta la actualidad.

Yoweri Museveni desarrolla su actividad intelectual revolucionaria en la Universidad de Dar-es-Salaam, donde ingresa en 1967 por su admiración hacia el liderazgo progresista del presidente tanzano, Julius Nyerere, y al entablar contacto con los movimientos de liberación sudafricanos que tienen su base en Tanzania. También estableció contacto con la insurgencia

² La primera insurgencia que consiguió derrocar a un Gobierno africano fue en Chad unos años antes, en 1979, de las manos de las Fuerzas Armadas del Norte (FAN) lideradas por Hissène Habré, y el Front pour la Libération National du Tchad (FROLINAT), liderado por Goukouni Oueddei, pero fracasaron en establecer un régimen efectivo.

anticolonialista mozambiqueña, el FRELIMO, y en 1968 visita junto a diversos estudiantes las zonas liberadas del norte de Mozambique, donde refuerza su actitud hacia la insurgencia violenta como un mecanismo para el cambio político, tal y como destaca Christopher Clapham (1998). En 1971 regresa a Dar-es-Salaam, donde Museveni contacta con el presidente Nyerere, que promete el apoyo de Tanzania a todos los grupos opositores que trabajen bajo el manto de Milton Obote, cuyos aliados, que configuran el Uganda National Liberation Army (UNLA) proceden principalmente del norte. El régimen de Idi Amin Dadá alcanzó el poder tras derrocar a Milton Obote en 1971, y durante su Gobierno murieron alrededor de 800.000 personas como consecuencia de la brutalidad del régimen. Sin embargo, había diferencias fundamentales entre Museveni y Obote en lo relativo a estrategia y organización para derrocar el régimen de Amin: Museveni y su grupo apostaban por una guerra de guerrillas, mientras que Obote planteaba una guerra convencional con el apoyo de Tanzania, Sudán y Somalia; además, mientras que Museveni quería establecer un frente común de todos los grupos opositores, Obote quería que la resistencia se organizara bajo su figura como presidente. Estas diferencias llevaron a Museveni a crear el Front for National Salvation (Fronasa), compuesto por gente del sur y del oeste del país. Esta organización se convertirá en el núcleo del NRA en 1981.

Cuando Tanzania invade Uganda para derrocar el régimen de Idi Amin en la guerra entre los años 1978-1979, Fronasa es uno de los movimientos que penetra en el país y gana apoyos en paralelo al avance de la invasión. Museveni se convierte en ministro del Gobierno provisional del Profesor Yusuf Lule instaurado por Tanzania, que es sustituido por otros Gobiernos provisionales hasta que en diciembre de 1980 se celebran elecciones que gana Milton Obote. Aunque estas controvertidas elecciones fueron declaradas libres y transparentes por la Commonwealth, en el sur del país se consideró que habían sido manipuladas, lo que fue el germen de la formación del NRA. A raíz de esta situación, Museveni organiza la oposición al nuevo régimen de Obote e inicia una guerra de guerrillas contra él. Varios elementos confluyen en esta cuestión, según Ngoga (1998). En primer lugar, los miembros de Fronasa son vistos como una amenaza por Obote, y de sus 9.000 combatientes, sólo 4.000 serán integrados en las fuerzas de Obote, el UNLA (que hace las funciones de las nuevas FFAA). Así, algunos oficiales del Fronasa fueron forzados a dimitir, otros fueron asignados a diversas unidades del UNLA, mientras que los restantes fueron enviados a los distritos del norte, lejos de sus lugares de origen en el sur y de Kampala, mientras que las fuerzas de Obote se concentraron en y alrededor de la capital. En segundo lugar, la formación de Museveni en Mozambique con el FRELIMO y en Tanzania afianzan la doctrina de la guerra del pueblo en su ideario: la educación política formará parte integral de su programa, poniendo un mayor énfasis en los aspectos políticos que en los militares, lo que contribuye a su éxito en detrimento de otras insurgencias africanas que no consiguen afianzarse en el poder. En tercer lugar, las condiciones del país eran proclives a una guerra de guerrillas, ya que el Estado se encontraba en una situación de gran fragilidad económica, social, política y militar, y la caída del régimen de Amin no supuso una mejora de la situación, lo que contribuyó a erosionar el apoyo a Obote, particularmente en Buganda, donde ya se había granjeado el odio de la población por el asesinato del rey Kabaka en 1966, y en la región del Nilo Occidental, donde el UNLA había cometido graves violaciones de los derechos humanos contra la población civil acusada de apoyar a Idi Amin. Además, el UNLA, configurado para sustituir al derrotado Ejército ugandés de Amin, era todavía demasiado débil y poco formado para hacer frente a una insurgencia bien organizada. La presencia de armas en el país era, y sigue siendo, muy alta, como consecuencia de la persistencia de la cultura de la violencia y del abandono del armamento durante el transcurso de la huida de las fuerzas de Amin hacia el antiguo Zaire y Sudán.

En febrero de 1981 las fuerzas de Museveni, inicialmente llamadas Popular Resistance Army (PRA), inician sus actividades aunque priorizando el establecimiento de redes clandestinas políticas y de contactos con las poblaciones locales con el objetivo de reforzar su credibilidad y legitimidad entre la población civil, creando una organización piramidal (bajo los principios leninistas de centralismo democrático) de activismo cuya base son los comités locales en las parroquias, desplazando el sistema administrativo gubernamental heredado del periodo colonial que se basaba en los jefes tradicionales. Progresivamente se producen amplias deserciones de miembros del Fronasa que estaban integrados en el UNLA, que se unen a la rebelión. Estos comités, que eran los encargados de reclutar y formar a los nuevos miembros del grupo, establecer bloqueos de carreteras y mantenimiento del orden y protección, se coordinan a nivel de distrito y de condado hasta la cúspide del principal órgano político del movimiento, el National Resistance Council (NRC, que será la base del consejo que ejercerá el poder formal hasta las elecciones de 1996), cuyo líder nominal es el Profesor Yusuf Lule desde su exilio en Londres y su líder efectivo es Yoweri Museveni, quien también dirige el brazo armado de la organización, el NRA. El NRC tiene diversos subcomités, de relaciones externas, de finanzas, político y diplomático y de publicidad y propaganda. Su estructura interna convirtió al NRA en una de las insurgencias mejor organizadas, efectivas y exitosas del continente. Museveni consigue un apoyo militar simbólico de la Libia de Khadaffi, quien irónicamente había asistido militarmente al régimen de Amin contra el UNLA y el Fronasa hasta su caída. Este apoyo será instrumentalizado por Museveni para dar la imagen de una masiva asistencia libia, aunque la mayoría del armamento de Museveni se obtendrá a base de capturas a las fuerzas gubernamentales. Su base de operaciones inicial será conocida como el "triángulo de Luwero", al noroeste de la capital. La represión y las ejecuciones en masa ejercida por parte de las fuerzas de Obote contra la población sospechosa de simpatizar con el NRA provocó que muchos jóvenes se unieran a las filas del NRA como

alternativa a la represión gubernamental, incluso miles de menores, que se convirtieron en menores soldados dentro del NRA, los llamados kadogos. La persecución ejercida contra los refugiados tutsis rwandeses y el intento de descrédito hacia Museveni acusándolo de ser rwandés, provocó que la población tutsi rwandesa respaldara masivamente al NRA.³

Así, el apoyo de la población, facilitado por el rechazo hacia el régimen de Obote y alimentado por las violentas operaciones de contrainsurgencia, la efectiva estructura organizativa que mantuvo la cohesión del movimiento (y que lo ha hecho perdurar hasta hoy en día, a pesar de su progresivo descrédito y autoritarismo), la educación política que reforzó el compromiso de la insurgencia, y la debilidad de los regimenes de Obote y Okello, serán los principales motivos del éxito del NRA. Las tensiones derivadas de la situación en el seno del Gobierno condujeron al derrocamiento de Obote mediante un golpe de Estado en julio de 1985, sustituido por el frágil régimen militar de Tito Okello que, al borde del colapso, intentó negociar, con la facilitación de Kenya, un acuerdo de paz con el NRA. Este proceso fue instrumentalizado por el NRA para posteriormente, en enero de 1986, tomar la capital y declarar el fin de la guerra.

En la escena internacional, el éxito de la insurgencia del NRA tuvo un importante impacto en los países de la región. Aunque Museveni había repetido reiteradamente que su revolución no podía ser exportada, diversos grupos armados de la región intentaron, con relativo éxito, importar la ideología insurgente. Fred Rwigyema, el primer líder político y militar del Rwandan Patriotic Front (RPF) y su sucesor Paul Kagame, se encontraban entre los primeros que iniciaron la insurgencia del NRA en 1981, y muchos de los miembros del RPF recibieron su entrenamiento en la insurgencia del NRA. En paralelo, Laurent Kabila, que se levantó en armas contra el régimen de Mobutu en el antiguo Zaire y que coordinó la Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo (ADFL), con las que consiguió derrotar a Mobutu e instalarse en el poder, también recibió asistencia militar por parte del NRA y del RPF, quienes enviaron sus tropas a RD Congo en su apoyo. Por otra parte, en el sur de Sudán, donde el SPLA ha estado luchando contra el Gobierno de Khartoum, el NRA ha colaborado militar, política, táctica y diplomáticamente con la insurgencia sudanesa; además, el difunto líder del SPLA, John Garang, y Museveni, fueron colegas "revolucionarios" en sus días universitarios en la Universidad de Dar es Salaam. En respuesta, el Gobierno sudanés ha estado apoyando a la guerrilla del LRA. En la vecina Kenya, el sempiterno Daniel Arap Moi, que estuvo en el poder del país 24 años, siempre manifestó su temor a que Uganda diera apoyo a algún movimiento opositor interno para derrocar a su régimen, y las relaciones entre ambos países nunca han sido cordiales.

³ Como anécdota simbólica pero con un importante trasfondo, cabe destacar que tres de los nombres de las secciones del NRA correspondían a héroes de la lucha por la liberación del continente africano (las secciones Nkrumah, Mondlane y Nasser), dos más correspondían a reyes ugandeses que resistieron al imperio británico en el siglo XIX, y otra con el nombre de un mártir del NRA.

Las fuerzas de Milton Obote se reagruparon en el norte del país para intentar derrocar al nuevo régimen, dando inicio al conflicto que ha perdurado hasta la actualidad, al que se han unido cuestiones tribales, étnicas y religiosas que han dificultado su resolución. Así, diferentes grupos, entre los cuales había antiguos oficiales del UNLA (las fuerzas que derrocan a Idi Amin Dadá), y miembros de las comunidades acholi de los distritos del norte del país, Gulu y Kitgum, huyeron a Sudán y conformaron el Uganda People's Democratic Army (UPDA) en agosto de 1986.

El conflicto se inicia como una rebelión popular contra el NRM/A de Yoweri Museveni y sus esfuerzos por consolidar su control en la zona norte del país. A mediados de 1986, Alice Auma Lakwena crea las Holy Spirit Mobile Forces (HSMF) en la región de Acholi (región que comprende los distritos de Pader, Gulu y Kitgum, y en la actualidad, tras la división de Gulu, también incluye el distrito de Amuru).

El HSMF, según afirmaban sus miembros, combate al Gobierno bajo el consejo y la protección de poderes espirituales que forman parte de la cultura acholi, llevando a cabo una "guerra santa" contra Kampala. Sin embargo, el Gobierno desmanteló

al HSMF en octubre de 1987 cuando Lakwena y 10.000 seguidores abandonaron la región de Acholi en dirección a Kampala, sufriendo una masacre y una grave derrota al este de Jinja, a 80 millas de Kampala. La líder del grupo consiguió escapar y huyó a Kenya, donde ha vivido en un campo de refugiados hasta su muerte en enero de 2007. El principal legado de este periodo de confrontación fue la fusión de las tácticas militares convencionales y los objetivos del UPDA (restablecer el poder de las comunidades del norte del país, en especial los acholi, y derrotar al nuevo régimen de Yoweri Museveni) con la espiritualidad y mesianismo del desmantelado HSM. Estas dos corrientes serán el germen del grupo que en 1987 crea Joseph Kony, familiar de Alice Lakwena (sobrino según algunas fuentes, primo según otras).

Diversas secciones del UPDA y el Gobierno alcanzaron un acuerdo de paz en Gulu en 1988, pero Joseph Kony decidió continuar con la rebelión y se escindió del UPDA, creando el United Holy Salvation Army (UHSA). Ese mismo año Yoweri Museveni decide nombrar a una persona de la comunidad acholi perteneciente a su gabinete, Betty Bigombe, para que sondeara la posibilidad de establecer conversaciones de paz con Joseph

Kony, y en paralelo, el Gobierno inició la ofensiva contra el UHSA. En marzo de 1991, da comienzo la ofensiva "Operation North" con el objetivo frustrado de derrocar la insurgencia del UHSA, aunque consigue dar un duro golpe contra el movimiento armado, que en 1992 se reorganiza rebautizándose con el nombre de Ejército de Resistencia del Señor, más conocido por su nombre en inglés, Lord's Resistance Army (LRA).

2.2. Alice Auma Lakwena y el Holy Spirit Movement

Los profetas y movimientos proféticos no son nada nuevo en la historia del continente africano, pero pocos han podido ser analizados. Muchos aparecieron durante el periodo colonial en reacción a las administraciones impopulares. Además, las administraciones coloniales consideraron a los profetas como líderes rebeldes. El 2 de enero de 1985, una mujer acholi del norte del país llamada Alice Auma, que era originariamente una de las muchas mediums y curanderas cristianas locales, es "poseída", según diversas fuentes e informes, por un espíritu cristiano ajeno a la región conocido como Lakwena, que significa Mensajero en la lengua acholi.

A partir de entonces se fue configurando un poderoso movimiento profético, el Holy Spirit Movement (HSM), del que surgió una insurrección militar contra el Gobierno ugandés. En agosto de 1986, Alice Auma establece el brazo militar del HSM, las Holy Spirit Mobile Forces (HSMF). Desde una perspectiva local, ella afirmó que adoptaba esta decisión bajo las órdenes de este espíritu llamado Lakwena, espíritu que pasó a ser ella misma y se convirtió en el comandante en jefe del movimiento, aunque otros espíritus⁴ también "tomaron posesión" de ella y "condujeron" la guerra, según señala Heike Behrend (1999) y otros autores. Una de las razones principales del éxito preliminar de este movimiento y de su rápido incremento en número de miembros fue que los líderes se apoyaron en la promesa de acabar con todos los actos de brujería existentes en el país: la creencia de la presencia del "demonio" se había convertido en una realidad sobre la tierra Acholi, ya que la población había sufrido años de violencia y abusos bajo los regímenes militares de Idi Amin, Milton Obote y en ese momento el Gobierno del NRA de Yoweri Museveni, con continuos ataques, épocas de hambruna y enfermedades que asolaban la población. El país se encontraba

afectado por múltiples divisiones y agravios, vistos como consecuencia de la brujería; y el poder del enemigo, el NRA, era también visto, tal y como remarcan diversos autores, como un poder maligno basado en brujería. Bajo esta perspectiva, Alice y los "espíritus que la acompañaban", según afirmaba, anunciaban que primero "purificarían" el norte del país de la brujería interna –los soldados impuros, las brujas y los hechiceros– y posteriormente destruirían la brujería externa, del resto del país. La brujería, como la violencia armada, era una forma de agresión que creaba un clima de terror entre la población, a la que el discurso profético justificaba oponerse y luchar.

El objetivo del Holy Spirit Movement y su brazo militar, las HSMF, era, según sus propias palabras, "la purificación de la sociedad mediante la erradicación del pecado", especialmente expresado a través de los actos de brujería. Los soldados purificados, según el ideario elaborado por la propia Alice Lakwena, no debían temer las balas del enemigo sino que debían permanecer impertérritos, cantando salmos, y sus espíritus les protegerían de las balas. La derrota era vista, desde esta perspectiva, como una consecuencia de su propia debilidad moral y no por la superioridad militar del enemigo.

La organización de las HSMF, el brazo militar del movimiento, era complejo. Tras Lakwena, había numerosos niveles de mando, y regulaciones que debían ser respetadas, las Precauciones de Seguridad del Espíritu Santo (Holy Spirit Safety Precautions), entendidas como prohibiciones, y las Tácticas del Espíritu Santo (Holy Spirit Tactics). Esta organización proporcionaba a las HSMF una estructura coherente en una situación incoherente, según destaca Behrend (1998).

Miembros del UPDA se unieron al HSMF y fueron "purificados" a finales de 1986. En este momento el HSMF inicia los ataques contra diversas unidades del NRA estacionadas en la región Acholi. El movimiento empieza a ganar simpatías en importantes sectores de la región, y progresivamente no sólo soldados de otros movimientos opositores, sino también campesinos, estudiantes, maestros, hombres de negocios, un antiguo ministro y entre ellos un importante número de mujeres, se unen al movimiento. Las HSMF fueron desplazándose de Kitgum a Lira, Soroki, Kumi, Mbale, Toro, y en Jinja fueron derrotadas. Sin embargo, la guerra no finalizó con la derrota de las HSMF, ya que el espíritu Lakwena, en base a diversos informes y autores, "tomó el control" del padre de Alice, Severino Lukoya, que prosiguió la rebelión con los restos de las HSMF hasta que se rindió en 1989.

4 "Wrong Element" de EEUU, "Ching Po" de Corea y "Franko" del antiguo Zaire, algunos espíritus musulmanes y un espíritu acholi llamado "Nyaker", según diversas fuentes. Para profundizar en la cuestión, véase Behrend, H. (1999). *Alice Lakwena & the Holy Spirits, War in Northern Uganda 1986-1997*. Oxford: James Currey. Kampala: Fountain Publishers; Nairobi: EAEP; Athens: Ohio University Press.

3. Joseph Kony y el Lord's Resistance Army

3.1 Los orígenes del grupo armado

Un joven de Gulu que en 1987 había abandonado sus estudios, Joseph Kony, que debía contar, por aquel entonces, con unos 20 años, afirmó que el espíritu Lakwena "había tomado posesión" de su persona.⁵ Según él, siguiendo las órdenes del espíritu, empezó a construir su propio Movimiento del Espíritu Santo, reclutando sus combatientes principalmente en Gulu, mientras que Alice Lakwena operaba principalmente en el distrito de Kitgum, desde donde marchó a Kampala. Joseph Kony se ofreció previamente a Alice Lakwena para colaborar en la lucha contra el enemigo común, el NRA, pero ésta lo rechazó, tras lo que ambos grupos tuvieron malas relaciones y se enfrentaron en algunos momentos. Cuando Alice fue derrotada a las puertas de Kampala, algunos de sus combatientes se unieron al movimiento de Kony. A pesar de la rivalidad entre ambos, él progresivamente adoptó el discurso y los métodos que ella había elaborado, y estableció sus propias "Precauciones de Seguridad del Espíritu Santo" y complejos rituales de entrada al grupo y, como Alice, combatió los actos de brujería y ejecutó a mediums y "espíritus paganos" conocidos como *ajwakas*. Combinó las tácticas militares de las guerras de guerrillas con prácticas rituales. Organizó el grupo en tres divisiones, cada una de las cuales estaba formada por tres unidades llamadas *won*, el Padre, *wod*, el Hijo, y *tipu maleng*, el Espíritu Santo. Kony, a diferencia de Alice Lakwena, organizó una pequeña guerrilla que operaba en pequeñas unidades de combate en la

⁵ Además del espíritu Lakwena, Joseph Kony afirma que otros espíritus han tomado posesión de él y se han comunicado con él en numerosas ocasiones, como el espíritu "Juma Oris", o "Juma Oris deboo" (que ejerce el cargo de jefe de los espíritus), de un antiguo ministro de Idi Amin. Este espíritu se encontraría en Sudán y desde 1993, según estas mismas fuentes, dirige otro movimiento, el West Nile Bank Front (WNBFB), compuesto por antiguos miembros de las fuerzas de Idi Amin. Este último extremo ha sido ratificado y ampliado en entrevistas personales a antiguos menores soldados abducidos por el LRA realizadas en Gulu y Lira, en marzo de 2008. En estas entrevistas se constata el importante lugar que ocupa este fenómeno entre la población local y entre los menores que han sido abducidos en el transcurso del conflicto, constatando cuestiones vinculadas al síndrome de Estocolmo. Supuestamente, según Joseph Kony y su entorno, otros espíritus le aconsejan, y en algunos casos incluso le ordenan (rehuendo responsabilidades), las decisiones que debe tomar en relación a la guerra y al proceso de paz y que le confieren esta autoridad sobrenatural sobre sus combatientes, que él explota a su conveniencia. Entre estos espíritus, aparecen los nombres de "Kingbruce" que ejercería las funciones de comandante para instalar bombas, "Ginbriki", que sería el jefe de la inteligencia y se traduciría por el espíritu que pregunta: "¿quién eres tú...para oponerte a Dios? ¿quién eres tú...para venir aquí a molestarme?", el espíritu "Cilicilindi" o "Silly Silindi", que sería el comandante de operaciones militares, el espíritu "Snaka", el informante, que toma posesión o se comunica con Kony para informarle o aconsejarle qué debe hacer en cada momento.

región Acholi y el sur de Sudán. Aunque el poder y la toma de decisiones se concentraban en su persona monopolizando, según él, los principales espíritus, las pequeñas unidades y milicias "disponían" de sus propios espíritus. A diferencia de Alice Lakwena, que no permitía que los hombres y las mujeres tuvieran relaciones sexuales, el espíritu Silly Silindi "permitió" al movimiento de Kony, según él, levantar esta prohibición, con el resultado de que los combatientes empezaron a abducir y secuestrar a centenares de menores, distribuyendo a las niñas y mujeres entre los combatientes como sus concubinas, parejas, sirvientas, cocineras, porteadoras, e incluso combatientes y servicio de seguridad, según diversos estudios.

3.2. Los objetivos y el discurso del LRA

Durante más de 20 años Joseph Kony ha sido incapaz de comunicar un programa político coherente, según destaca el International Crisis Group (2006c). El grupo es visto como un movimiento armado de carácter espiritual dirigido por un líder esquivo, inestable, caprichoso, que afirma tener poderes proféticos y sobrenaturales que le permiten dialogar con los espíritus para tomar las decisiones que afectan al grupo, que dirige un ejército de menores a los que tiene atemorizados y anulados tras haberles hecho padecer duros castigos y premios para crear alrededor de su figura un clima de amor incondicional y terror, con el objetivo de, aparentemente, gobernar el país de acuerdo a los Diez Mandamientos de la Biblia. El grupo adquiere un carácter jerárquico y personalista, que gira en torno a la mesiánica, carismática y coercitiva figura de su líder, Joseph Kony, debido a la arbitrariedad de la toma de decisiones en el seno del grupo. Kony ha alimentado la creación de un mito misterioso que apenas ha tenido contactos con la prensa, viviendo aislado y dejando en manos de la opinión pública la construcción de conjeturas y suposiciones alrededor de sus objetivos y su persona.

Aparentemente, según las diferentes versiones, sus objetivos son la caída del Gobierno de Museveni; el restablecimiento del orden y la legitimidad en el Estado de Uganda; el establecimiento de un régimen fundamentalista cristiano basado en los Diez Mandamientos de la Biblia; y la restauración de la cultura Acholi. No obstante, estos elementos son controvertidos y los diferentes estudios no acaban de ser taxativos sobre esta cuestión.⁶ Sin embargo, esta cuestión continúa sin ser excesivamente clara, al jugar un papel muy importante la ideología espiritual en el seno del movimiento, una clara indiferencia al compromiso político y unas tácticas militares brutales dirigidas hacia la población

⁶ En un manifiesto aparecido en 1997 supuestamente publicado por su ala más política, que en algún momento se ha dado a llamar el

civil de la comunidad acholi por la que afirma estar luchando,⁷ lo que lleva a concluir que no hay otro objetivo que no sea el poder en sí mismo. En ningún momento durante estos 22 años el LRA ha intentado controlar ninguna porción del territorio, aunque sus esporádicos y violentos ataques, quemando casas, campos de desplazados, cultivos, mutilando a sus víctimas, crean un clima de terror permanente en toda la región que persiste aunque pasen meses sin que vuelva a actuar. A menudo los ataques se producen cuando la población de los campos de desplazados sale de ellos – en general, mujeres – para aprovisionarse de leña, agua, o para trabajar sus cultivos en sus lugares de origen, que se encuentran a unos pocos kilómetros del campo.



Campo de desplazados de Odek, distrito de Gulu

En conclusión, el grupo y su líder no tienen una agenda política identificable, por lo que ésta se irá llenando de contenido conforme avancen las negociaciones de paz y sean necesarios planteamientos sustantivos que deban ser contrastados y debatidos. Esta cuestión abre un nuevo interrogante, que es la falta de voluntad para encontrar una salida negociada del conflicto armado, por lo que incluso se ha planteado que el LRA ha utilizado las diferentes negociaciones de paz para reorganizar el grupo como consecuencia de la supuesta debilidad en que se encuentra en la actualidad debido a las numerosas ofensivas militares realizadas por parte de las FFAA ugandesas en la retaguardia del grupo armado en el sur de Sudán a partir de 2002. En este sentido, el número de combatientes del LRA a finales de la década de los noventa se elevaba a entre 5.000 y 10.000 combatientes, aunque esta cifra se habría

reducido notablemente. Según diversas fuentes, en la actualidad se estima que el LRA dispone de entre 1.000 y 2.000 combatientes y un número similar de mujeres y menores, aunque estas cifras deben tomarse con mucha cautela. Sin embargo, esta cifra entraña una importante cuestión: a pesar de que se haya reducido el número de combatientes, el grupo tiene suficiente capacidad para continuar desestabilizando la región utilizando las mismas tácticas que le han caracterizado desde su formación, es decir, actuando mediante pequeñas unidades con gran movilidad que pueden avanzar a pie, atacar, huir y buscar escondite.

4. Años noventa, violencia e internacionalización del conflicto

En 1991 las FFAA ugandesas, bautizadas como Uganda People's Defence Force (UPDF), iniciaron una operación militar conocida como "Operación Sésamo", en la que se aisló la región norte del país, se limitaron las informaciones relacionadas con el conflicto y se detuvieron a diversos miembros de la oposición política. Tras la iniciativa de paz fracasada de 1994, empieza un periodo caracterizado por la escalada de la violencia y la internacionalización del conflicto, ya que Sudán y Uganda se acusan mutuamente de apoyar a sus respectivos grupos armados, Sudán al grupo armado LRA y Uganda a la rebelión del sur de Sudán, el Sudan People's Liberation Army (SPLA). El LRA, que dispone de bases en el sur de Sudán, consigue mejorar su capacidad militar y armamento pero pierde el apoyo de las comunidades acholi y lango como consecuencia del fracaso de las negociaciones, dando origen a los primeros secuestros de menores en 1995 para engrosar sus filas, a los masivos desplazamientos de población y a las graves violaciones de los derechos humanos (entre otros, abusos sexuales, mutilaciones) que han caracterizado desde entonces este conflicto armado. El grupo a principios de los noventa cuenta con aproximadamente 3.000 o 4.000 combatientes, y progresivamente se irá convirtiendo en un movimiento compuesto mayoritariamente de menores soldados.

Lord's Resistance Movement (LRM), aunque su relevancia y ascendente sobre el LRA es bastante dudoso, se destacaban 10 objetivos políticos, que incluían: el restablecimiento de una democracia multipartidista y el federalismo en el país; respeto por los derechos humanos; el equilibrio socio-económico nacional; la supresión de la corrupción; la protección de la independencia del poder judicial; y la garantía de celebración de lecciones libres y transparentes. En otros manifiestos se atacaba la implicación de Uganda en RD Congo y el rechazo a los programas de ajuste estructural, ratificando que el LRM/A era una organización política nacional inclusiva, y no un movimiento religioso primordialmente. Para saber más, Véase Internacional Crisis Group (2006). *Peace in Northern Uganda?* Crisis Group Africa Briefing N°41. Kampala/Nairobi/Bruselas: ICG, 13 de septiembre.

7 "I am not a terrorist, I am a freedom fighter, says Kony", Monitor, 25/05/06



Campo de desplazados de Koro Abili, distrito de Gulu

Sudán y Uganda rompieron sus relaciones diplomáticas en 1995 y las UPDF invadieron con asiduidad el sur de Sudán en persecución del grupo armado, provocando la condena de Khartoum. El LRA dispone en la región sur de Sudán de una red de bases desde donde inicia los ataques a las poblaciones del norte de Uganda y progresivamente también en el sur de Sudán. Cuatro años después, en 1999, ambos países iniciaron un proceso de aproximación alcanzando el Acuerdo de Nairobi, por el que se comprometieron a un intercambio de prisioneros de guerra, y a poner fin al apoyo a sus respectivos grupos armados, aunque esta última cuestión persistirá en los años posteriores. La reelección de Museveni en 1996 dio alas a su política belicista, provocando una escalada de la violencia sin precedentes. Entre 1996 y 1999⁸ el Gobierno forzó a la población a desplazarse a "pueblos protegidos" con el objetivo de ahogar al LRA eliminando el apoyo prestado a los rebeldes por parte de la población, creando grandes campos de población desplazada. Es decir, los campos de desplazados se establecen con una lógica militar, no con una lógica humanitaria. En este sentido, el área que el campo ocupa se basa en la capacidad militar para proteger el área en cuestión, sin tener en cuenta el número de población que posteriormente vivirá durante dos décadas, en algunos casos, y mayoritariamente, alrededor de 10 años. La consecuencia que se deriva de esta precaria planificación son campos de población desplazada sobresaturados sin ningún tipo de ordenamiento del área en relación a los espacios habitados (que deberían estar separados de las letrinas, por ejemplo); el acceso al agua es limitado; hay pocos o inexistentes centros de salud, entre las principales cuestiones. Estos campos, que teóricamente se encuentran bajo la protección de las FFAA (en el exterior del campo) y de milicias progubernamentales, las Local Defence Units (en el interior del campo), sufrieron los ataques del LRA, agravando la situación humanitaria del norte de Uganda derivada del conflicto.

En 1999, Yoweri Museveni ofreció una amnistía al LRA, lo que provoca una primera escisión del grupo, dispuesta a negociar, frente a la facción de Joseph Kony que persiste en su rebelión. En marzo de 2002, Uganda y Sudán alcanzaron un acuerdo por el que las UPDF podían penetrar en el sur de Sudán en persecución del grupo armado, iniciando una nueva etapa de escalada de la violencia y un incremento del desplazamiento forzado de población, alcanzando en esta época la cifra de



Centro de atención de menores viajeros nocturnos, Gulu

dos millones de personas desplazadas, cuando años antes esta cifra apenas superaba el millón de personas. El acuerdo permitía a las UPDF penetrar en una porción de territorio de 100 km desde la frontera entre ambos países. Esta campaña militar fue considerada un fracaso en su objetivo de acabar con el grupo armado, e indirectamente provocó el empeoramiento de la situación humanitaria en la región sur de Sudán y en el norte del Uganda. El LRA incrementó sus ataques en el norte de Uganda y en paralelo buscó refugio más hacia el interior de Sudán, aumentando los ataques en el sur de Sudán. Además, el LRA incrementó la abducción de menores, que iniciaron una práctica que en la lengua acholi se conoce por *alup*,⁹ y que en este caso llevaba a la gente a desplazarse antes de que cayera la noche para buscar refugio en el centro de las ciudades, en las partes centrales de los campos de desplazados, y en las misiones religiosas para evitar ser abducidos por el grupo o ser víctimas de un ataque. En muchos casos, las guarniciones militares se situaban en el centro de los campos, por lo que no acababa de quedar claro quién protegía a quién.¹⁰ Los jóvenes, entre 20.000 y 30.000, que se desplazaron cada noche durante varios meses, incluso años, se conocieron como los "niños viajeros nocturnos" (night commuters, en inglés). El LRA en esta época atacó con asiduidad poblados, campos de desplazados y los suburbios de las ciudades, principalmente Gulu y Kitgum, quemando centenares de viviendas. Uno de estos ataques, a principios de 2004, al campo de desplazados de Barlonyo, en el distrito de Lira, causó la muerte de más de 300 personas en una sola noche, cuando el LRA incendió el campo y quemó vivos a parte de sus habitantes, ante la impasibilidad del Ejército, que llegó demasiado tarde para evitar la masacre, como otras veces, según Rodríguez Soto (2008).

8 Cabe destacar que los desplazamientos de población y la reagrupación de la población desplazada en los campos protegidos ya se inicia en 1986, tras diversas masacres cometidas en ese momento. El objetivo es proporcionar seguridad y protección a la población desplazada de los ataques de los grupos armados.

9 Palabra con la que se designa el juego del escondite.

10 Entrevista personal, campo de desplazados de Odek, marzo 2008.

5. Escenarios de paz

5.1. Primeras iniciativas de paz

En 1994 se celebró la primera reunión entre Joseph Kony y Betty Bigombe, miembro del gabinete de Yoweri Museveni encargada de mediar en el conflicto armado, concretando un borrador de plan de paz que fracasó debido al ultimátum de Yoweri Museveni, que conminó al grupo a desarmarse en el plazo de una semana. Desde entonces se ha desarrollado una intensa actividad diplomática por parte de los actores locales y limitadas iniciativas de la comunidad internacional. La iniciativa Kacoke Madit fue creada en 1996 por la comunidad acholi en la diáspora, con el objetivo de conseguir la paz mediante métodos pacíficos. La Comunidad de San Egidio también intentó, sin éxito, intervenir para promover contactos exploratorios. En paralelo, el Centro Carter también inició labores de mediación entre Uganda y Sudán en 1999 alcanzando un primer acuerdo entre ambos países, aunque no sería hasta años después, en 2002, cuando un nuevo acuerdo, en este caso militar, permitirá a las FFAA ugandesas penetrar en Sudán, como se ha visto anteriormente. A finales de 1997, el Gobierno ugandés aceptó reunirse con una delegación del LRA, aunque no hubo resultados. El año siguiente, la Acholi Religious Leaders Peace Initiative (ARLPI), organización compuesta por varias confesiones religiosas presentes en el norte del país (católicos, anglicanos y musulmanes) inició un importante trabajo de sensibilización por la paz actuando como mediadora y manteniendo contactos regulares con el LRA, que se intensificaron a partir del año 2001, a través del misionero italiano de la orden de los combonianos, Tarcisio Pazzaglia.

En diciembre de 1999 el Parlamento de Uganda aprobó la Ley de Amnistía, ratificada por el presidente Yoweri Museveni en enero del año 2000, por la que se concedía un perdón total a todos los miembros del LRA y de otros grupos armados que renunciaban a la rebelión y abandonaban las armas. Esta ley, tal y como afirma el ex cura y miembro de la Comisión de paz y de ARLPI, José Carlos Rodríguez Soto, que también formó parte de estos contactos exploratorios, fue el resultado de un amplio consenso en la sociedad acholi, uno de cuyos pilares fundamentales ha sido siempre la resolución pacífica de los conflictos y la restauración de las relaciones rotas por éstos. ARLPI y los líderes tradicionales tuvieron una influencia considerable en la elaboración de esta ley, tal y como señala José Carlos Rodríguez Soto (2008). Unos 22.000 combatientes de los diferentes grupos armados presentes en el país se han acogido a la ley hasta la fecha, entre los cuales hay miles de menores.¹¹ En el año 2000, Libia y Egipto, en el marco de una cumbre de la UA, intentaron promover medidas

para una paz regional reuniéndose en Uganda y Sudán. Estos esfuerzos no dieron resultados positivos, sobre todo por la falta de confianza entre las partes, el historial de incumplimiento de acuerdos por parte del LRA y la convicción, por parte del Gobierno, de que podría acabar con el conflicto por la vía militar. Sin embargo, en estos momentos el LRA disponía de entre 5.000 y 10.000 efectivos. Se habían empezado a crear canales de diálogo que después fueron importantes para consolidar las negociaciones de paz: en julio de 2002, el obispo de la iglesia anglicana, Baker Ochola, el arzobispo católico John Baptist Odama y el cardenal Emmanuel Nsubuga, fueron recibidos por el presidente Museveni, quien les autorizó para iniciar contactos con el LRA. En agosto de ese mismo año, Museveni anunció su disponibilidad para declarar una tregua temporal a condición de que el LRA detuviera los actos de violencia, sin éxito, y nombró algunos de los miembros del creado Equipo Presidencial de Paz: Eriya Kategaya, Gilbert Bukenya, Salim Saleh (hermano del presidente), Francis Ayume, Betty Akech, y los dos miembros de la oposición, Norbert Mao y Ronald Reagan Okumu. Posteriormente, se uniría al Equipo Presidencial Santa Okot, parlamentaria del partido gubernamental NRM que posteriormente se convertiría en miembro de la delegación del LRA en el proceso de paz de Juba.

Desde entonces se fueron realizando contactos esporádicos entre los representantes de ARLPI y líderes tradicionales y miembros del LRA, a los que en determinadas situaciones se les unieron miembros del Equipo Presidencial de Paz, sin producirse avances sustantivos, más allá de conseguir mantener abiertos los canales de diálogo con el grupo. En febrero de 2003, en uno de estos contactos, el LRA por primera vez realizó algunas propuestas concretas, como fue la exigencia de un alto el fuego a partir de inicios de marzo, presencia

11 En mayo de 2008 culmina la segunda reforma de la Amnesty Act del año 2000, con un balance positivo. La ley supone una amnistía completa y automática para los combatientes, mientras que los líderes del grupo acceden a la amnistía previa discusión en el Parlamento. Se han acogido a la ley de amnistía hasta la fecha 22.000 ex combatientes, incluidos menores y mujeres, y de los diferentes grupos, como es el LRA y el ADF-NALU. Hasta la fecha el BM ha destinado al proyecto 4,2 millones de dólares, y para el periodo 2008-2010, se prevén cinco millones de dólares, a través del Multidonor Trust Fund del BM. El proyecto debía ser publicado entre mayo y junio, a la espera de la firma del acuerdo de paz. Diferentes problemas y retos se encuentran en su evolución: 1) la duración de la Comisión, ya que su mandato no está garantizado, por lo que no puede hacer planes de larga duración; 2) recursos escasos; 3) hasta el momento, la Comisión sólo se ha ocupado de la reinserción, pero no de la reintegración por falta de recursos, y en el futuro se prevé incluir la reintegración de ex combatientes; 4) la incapacidad de monitoreo de la evolución del programa, ya que no hay capacidad para hacer el seguimiento de todos los ex combatientes; 5) la Corte Penal Internacional, que está revisando como se concede la amnistía y a quién. Se prevé que el futuro plan acoja a entre 1.000 y 3.000 combatientes.

de Naciones Unidas en las conversaciones de paz y zonas desmilitarizadas para realizar los contactos. Sin embargo, persistieron los enfrentamientos y en abril de 2003 el Equipo anunció que ponían fin a los contactos exploratorios con el LRA. Desde entonces hasta finales de 2004 se incrementó la violencia y los ataques por parte del grupo a la población civil de la región Acholi, e incluso se amplió a otras regiones, como Lango y Teso.

5.2. Irrupción de la Corte Penal Internacional y escalada de la violencia

En el año 2003, el presidente Museveni se dirigió a la Corte Penal Internacional (CPI) para denunciar a los máximos líderes del LRA. La CPI ya había anunciado el año 2002, cuando fue creada, que el primer caso que investigaría sería las graves violaciones de los derechos humanos cometidas en el norte de Uganda. El Gobierno declaró una tregua temporal a mediados de noviembre de 2004, para facilitar el diálogo entre el LRA y la comisionada del Gobierno, Betty Bigombe, junto a una delegación gubernamental, produciéndose los primeros pasos para entablar conversaciones de paz, al llevarse a cabo los primeros contactos directos, tregua que se prolongó hasta el 31 de diciembre, sin éxito, y a inicios de 2005 se reiniciaron los enfrentamientos. Estos encuentros fueron financiados por el Reino Unido, Holanda y Noruega. A principios de febrero el presidente Yoweri Museveni, tras reuniones con líderes religiosos, líderes tradicionales y parlamentarios del norte de Uganda, accedió a declarar una nueva tregua, de 18 días, a partir de marzo, aunque la huida del histórico líder negociador del LRA, Sam Kolo, después de descubrir que Joseph Kony no apostaba por el proceso de paz y ordenaba a sus miembros que se retiraran a sus bases del sur de Sudán, frustró el proceso. Sam Kolo se rebeló a las órdenes de Kony y éste ordenó arrestarlo, por lo que Kolo huyó y se entregó a las FFAA ugandesas. Tras la rendición de Sam Kolo, el LRA perdió a su principal figura negociadora que contaba con el apoyo de Kony, por lo que los contactos se frustraron, y persistieron los enfrentamientos. Durante estos meses prevaleció un frágil alto el fuego, tras el cual se produjo una grave escalada de los enfrentamientos.

Organismos locales e internacionales¹² destacaron durante esta época la muerte cada semana de unas 1.000 personas consecuencia como directa o indirecta de la violencia, responsabilidad del LRA y de las FFAA, aunque el Consejo de Seguridad de la ONU no adoptó ninguna medida de condena ante

la incapacidad del Gobierno ugandés de frenar esta situación. Sin embargo, la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Sudán y la insurgencia sursudanesa del SPLA enero de 2005 facilitó que las autoridades del sur de Sudán decidieran implicarse en un conflicto que también les afectaba, ya que el LRA cometía ataques contra la población civil a ambos lados de la frontera. En la segunda mitad del año, diversos países donantes, entre ellos Irlanda, Reino Unido, Holanda, Dinamarca y Suecia decidieron recortar sus ayudas al Gobierno ugandés debido a que Yoweri Museveni priorizaba la campaña militar antes que las negociaciones de paz y también al filtrarse casos de corrupción en el seno de las FFAA ugandesas, que habían inflado los números de sus componentes para recibir un mayor presupuesto, desviado a los bolsillos de sus líderes militares: Uganda, el país que había representado hasta la fecha uno de los éxitos de democracia y estabilidad del continente africano, empezaba a mostrar su cara más oculta y silenciada ante la comunidad internacional, el grave conflicto que afectaba el norte del país, la corrupción y el autoritarismo imperante en el seno del Gobierno.

Durante el tercer trimestre de 2005, la comisionada de paz Betty Bigombe confirmó que el LRA se había puesto en contacto telefónico con ella y que ambas partes habían señalado su voluntad de reiniciar conversaciones de paz, interrumpidas al finalizar el año 2004. En octubre de 2005 se produjo un hecho que marcará la evolución del conflicto y las siguientes conversaciones de paz: la CPI culmina su investigación y dictamina las órdenes de búsqueda y captura de los cinco principales líderes del LRA, Joseph Kony y sus lugartenientes Vincent Otti, Raska Lukwiya, Dominic Ongwen y Okot Odhiambo, acusados de haber cometido graves violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado en el norte de Uganda. Este hecho ha dificultado el proceso de negociación y se ha convertido en un punto clave. En la actualidad, tres de estos lugartenientes han muerto en combate o han sido ejecutados. La orden de la CPI vino acompañada por una escalada sin precedentes de la violencia por parte del LRA en ambos lados de la frontera. Un mes después, los Gobiernos ugandés y sudanés acordaron que las UPDF pudieran perseguir al LRA en una mayor parte del territorio sudanés, lo que provocó el traslado de su base al Parque Nacional de Garamba, en el este de RD Congo, donde el Gobierno congolés denegó el acceso a su homólogo ugandés. Cabe recordar que Uganda había participado en el conflicto armado de su vecino congolés, ocupando una amplia zona en el noreste del país, desde donde apoyó a los grupos armados congoleños y se dedicó a expoliar los importantes recursos naturales congoleños entre 1998 y 2002, cuando se firma el acuerdo de paz

12 Entre los que destacan el Ministerio ugandés de Salud, OMS, UNICEF, PMA, UNFPA, la ONG International Rescue Committee y el gubernamental DFID (Reino Unido).

entre RD Congo y Uganda, por el que las UPDF ugandesas se retiran de territorio congolés.

En los primeros meses de 2006 destacaron los mensajes contradictorios sobre si el Gobierno concedería o no una amnistía al líder del LRA en caso de que dejara las armas. Si a finales de marzo el Presidente ugandés negó tal posibilidad, decisión que fue refrendada en abril por el Parlamento ugandés, en mayo realizó una nueva oferta de amnistía y seguridad si se desarmaba antes del mes de julio. Esta oferta se produjo poco después de que el líder del LRA mantuviera una reunión secreta con el vicepresidente del sur de Sudán, Riek Machar, en la que Joseph Kony acordó poner fin a los ataques contra la población civil y mantener conversaciones con el presidente ugandés, aspecto que fue aceptado inicialmente por el presidente Yoweri Museveni, siempre que el LRA finalizara sus actividades militares antes de julio. En junio, la INTERPOL lanzó una orden de detención de los cinco principales líderes del LRA, lo que motivó una petición de la iniciativa religiosa local ARLPI, solicitando anular estas órdenes para dar una oportunidad a la negociación.

6. El Proceso de Paz de Juba

6.1. Evolución de las negociaciones de paz

Tras varios meses de contactos exploratorios en Juba (sur de Sudán) mediadas por el vicepresidente del sur del Sudán, Riek Machar, y cuestionadas por la falta de credibilidad y peso político de delegación del LRA,¹³ en paralelo a las operaciones militares de las UPDF, en julio de 2006 el Gobierno y el LRA reemprendieron las frágiles conversaciones de paz. Éstas condujeron a la firma del cese de hostilidades el 26 de agosto en Juba, en el sur del Sudán, y que ha ido siendo renovado hasta la fecha. Este cese de hostilidades ha sido la primera tregua bilateral entre el Gobierno y el LRA. El acuerdo establece principalmente el acantonamiento de las fuerzas del LRA en dos campos cerca de la frontera sur de Sudán, Owiny Ki-Bul y Ri-Kwangba, para poder proseguir las conversaciones de paz. Aunque su implementación ha sufrido diversas dificultades y

¹³ La delegación del LRA estaba compuesta por 12 personas (10 hombres y dos mujeres) algunas de los cuales procedían de la diáspora de Nairobi, Reino Unido y EEUU, con escaso conocimiento del conflicto, según diversas personas entrevistadas y observadores relevantes en el proceso de negociación. La delegación estuvo dirigida por Martin Ojul, y posteriormente, por David Nyekorach Matsanga. La número tres de la delegación, Santa Okot, había sido parlamentaria del gubernamental NRM entre 2001 y 2006, y entre 2003 y 2004 había sido miembro del Equipo Presidencial de Paz. Otro miembro de la delegación, Ayena Odongo, durante la campaña electoral de 2006 se había presentado a las elecciones para ser parlamentario por el NRM, y tras haber perdido aparecía en la delegación del LRA. El propio Martin Ojul había formado parte durante dos años del Ministerio del Interior ugandés.

retrasos, se ha respetado el cese de hostilidades y a principios de mayo de 2007 se acordó el establecimiento de corredores de seguridad para que los miembros del LRA pudieran acantonarse en Ri-Kwangba, procedentes de su base en RD Congo.

Muestra de la evolución positiva del proceso, en el mismo mes las partes alcanzaron el Agreement on Comprehensive Solutions, que establece un marco de buenas intenciones en lo relativo a la separación de poderes y la participación en las instituciones políticas del país, reconoce el derecho de la población desplazada al retorno y al reasentamiento, establece la necesidad de destinar mayores recursos para programas de rehabilitación en las áreas afectadas por el conflicto armado en el norte y el noreste del país e incorpora una cláusula sobre arreglos de seguridad transitorios que reconoce la necesidad de proporcionar protección a los líderes del LRA, a los combatientes y a todo el personal relacionado durante la transición de la guerra a la paz.

El 29 de junio se alcanzó un nuevo acuerdo parcial sobre reconciliación y rendición de cuentas (Accountability and Reconciliation) por los crímenes contra la humanidad, por el que el Gobierno se comprometió a no entregar a los líderes del LRA a la CPI y juzgar a los responsables de violaciones de los derechos humanos mediante un sistema de justicia tradicional no punitiva como alternativa a la justicia ordinaria, el Mato Oput.

6.2. Avances y retrocesos

La fragilidad del proceso se pone de manifiesto con la desaparición del vicecomandante Vincent Otti durante el último trimestre del año 2007, cuestión que generó un clima de inquietud respecto al proceso de paz. En enero de 2008 Joseph Kony confirmó la muerte de Otti y la sustitución del equipo negociador en Juba, pero continuaron los contactos para avanzar en el proceso de paz. A través de informaciones de miembros del LRA que habían desertado de las filas del grupo, se desveló que su ejecución fue ordenada por el propio Kony debido a desavenencias entre ellos y el progresivo protagonismo alcanzado por Otti en el proceso de paz, convirtiéndose en su gran valedor, frente a Kony.

Sin embargo, múltiples factores contribuyen a alimentar hasta este momento la expectativa de que el actual proceso puede desembocar en un acuerdo de paz y reconciliación definitivo. Por primera vez en la historia de la rebelión, ambas partes reconocen la existencia de un problema político que necesita una solución política.¹⁴ El

¹⁴ Según afirma el portavoz de la delegación del LRA, Godfrey Ayoo, para IRIN, el 16 de Julio de 2007.

proceso de Juba ha estructurado una agenda, compuesta de cinco aspectos que son acordados en diversas rondas de negociación: 1) El cese de hostilidades, prorrogado hasta mediados de abril; 2) el acuerdo sobre soluciones globales (Agreement on Comprehensive Solutions, en inglés); 3) Reconciliación y Rendición de Cuentas; 4) Alto el fuego permanente; y 5) Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). En definitiva, la negociación que sólo está pendiente de la firma del Acuerdo Final de Paz para principios de abril. En segundo lugar, se ha constatado el respeto global del cese de hostilidades firmado el pasado 26 de agosto de 2006, lo que fortalece la confianza mutua respecto a anteriores ceses de hostilidades que habían sido violados tanto por el Gobierno como por el LRA. En lo concerniente a la negociación, el proceso es cada vez más inclusivo, ya que paulatinamente las partes permitieron la participación en el proceso de paz y en las labores de facilitación y buenos oficios de actores locales (la comisionada de paz Betty Bigombe, parlamentarios ugandeses, líderes locales de la comunidad acholi – Rwodi – y obispos de la iniciativa ARLPI), regionales (la mediación encabezada por el vicepresidente del sur de Sudán, Riek Machar, representantes de RD Congo, Kenya, Tanzania, Sudáfrica y Mozambique) e internacionales (el ex presidente mozambiqueño, Joaquim Chissano, como representante especial del secretario general de la ONU para el proceso de paz, y observadores de EEUU y la UE). Las iniciativas locales han fomentado la confianza entre las partes y han servido de catalizador de los contactos a un más alto nivel, y el apoyo internacional al proceso ha sido mucho más importante que en iniciativas previas, en las que Betty Bigombe no disponía de apenas apoyo externo. El proceso de paz también había contribuido a hacer salir a Joseph Kony y su grupo de su estado de reclusión, creando canales de comunicación para mantener el proceso abierto.

Cabe destacar la debilidad manifiesta del LRA, como consecuencia de la progresiva pérdida de efectivos debido a las sucesivas amnistías y a los enfrentamientos con las FFAA ugandesas, y las dificultades para llevar a cabo una nueva campaña insurgente, además del fin del apoyo al LRA recibido del Gobierno de Sudán y de sus FFAA, al menos oficialmente, para contrarrestar el apoyo que el Gobierno de Uganda brindaba al SPLA. Aunque el LRA no supone una amenaza para los Gobiernos de la región, sí que continúa suponiendo una amenaza para la población civil, según señala el International Crisis Group (2007a). Otros elementos a destacar son la mejora de la efectividad de las FFAA ugandesas, la pérdida por parte del LRA de su santuario en el sur de Sudán donde recibía el apoyo de Khartoum, hecho que contribuyó

a la interrupción de sus líneas de suministro. Sin embargo, unidades del LRA se desplazaron en diversas ocasiones a R. Centroafricana para recibir apoyo militar de Khartoum y de sus aliados locales, ya que diversas informaciones sugieren que el LRA está vinculado al grupo armado centroafricano Union des Forces Démocratiques pour le Rassemblement (UFDR) que cuenta con el respaldo de Khartoum.¹⁵ Otros elementos contribuyeron a agravar la situación. Aunque, tal y como se ha comentado, no se produjeron graves violaciones del alto el fuego, el LRA sólo se acantonó brevemente en Ri-Kwangba. En realidad, durante gran parte del periodo el LRA permaneció instalado en el congolés parque nacional de Garamba, cerca de la intersección de tres Estados frágiles con fronteras porosas (R. Centroafricana, Sudán, RD Congo), lugar que se convierte en su refugio ideal, aunque parte del grupo se encuentra en territorio sudanés, en el estado de Western Equatoria, y recientemente otra parte del grupo se ha instalado en el sureste de R. Centroafricana. Se produjeron algunos ataques contra la población civil en el sur de Sudán, que podrían haber sido cometidos tanto por el LRA, como por milicias apoyadas por Khartoum para desestabilizar el sur de Sudán o por las propias FFAA ugandesas. El proceso de paz se fue deteriorando en paralelo a la proximidad de la firma del Acuerdo Final de Paz, ya que en febrero y marzo el LRA cometió diversas violaciones del alto el fuego en el sur de Sudán y en el este de RD Congo, que aunque no supusieron la suspensión del proceso, sí tensaron la situación. La cuestión más destacada fue la huida a R. Centroafricana de parte del grupo junto a su líder, donde cometió el saqueo de poblaciones y el secuestro de un centenar de menores, cifra que se ha elevado hasta alcanzar los 500-1.000 menores secuestrados entre febrero y abril de 2008. La comunidad internacional y el Gobierno ugandés, ante la proximidad de la firma del acuerdo final, no prestaron demasiada importancia a estos hechos, que también podían ser vistos como una forma del LRA para aumentar, aparentemente, el número de miembros del grupo de cara a las prebendas del proceso de DDR derivado de la firma del acuerdo.

El 23 de febrero las partes alcanzaron el acuerdo de alto el fuego permanente (Permanent Ceasefire, que entraría en vigor al día siguiente de la firma del Acuerdo Final de Paz), y una semana más tarde, el 29 de febrero, firmaron el acuerdo sobre DDR. Este proceso debía culminar con la firma del Acuerdo Final de Paz el 28 de marzo, que ratificaría todos los acuerdos previos. Sin embargo, esta fecha se pospuso varias veces,

15 Entrevista en marzo de 2008, e International Crisis Group (2007). *Northern Uganda: Seizing the Opportunity for Peace*. Crisis Group Africa Report N°124. Kampala/Nairobi/Bruselas: ICG, 26 de abril.

primero al 5 de abril, luego al 10 de abril y ya posteriormente sin fecha definitiva. Así, llegados al 10 de abril, Joseph Kony no compareció para la firma del acuerdo final en Ri-Kwangba, ya que oficialmente había solicitado clarificaciones sobre dos temas: su seguridad personal y la relación entre el Mato Oput y la División Especial del Tribunal Supremo, según confirmó el líder del equipo mediador y vicepresidente del sur de Sudán, Riek Machar. Mientras, en Juba, el presidente Yoweri Museveni acompañado por los líderes de la región, también debía firmar el acuerdo. A esta incierta situación continuó el relevo del líder de la negociación del LRA, David Matsanga (supuestamente por enriquecimiento personal) y Joseph Kony nombró al hasta ahora número dos de la delegación, James Obita, nuevo líder de la delegación. A pesar del colapso del proceso, en mayo continuaron los esfuerzos por parte del equipo mediador encabezado por Riek Machar y de líderes tradicionales para conseguir restablecer el contacto con el líder del LRA, Joseph Kony, para sumarle nuevamente al proceso de paz y evitar su colapso definitivo, aunque sin éxito.

6.3. ¿Es posible salvar el proceso de paz? Retos y oportunidades de un futuro incierto

Las conversaciones de paz, ciertamente, han contribuido a la actual situación de estabilidad que se vive en el norte de Uganda, donde no se han producido violaciones del cese de hostilidades desde el inicio de las conversaciones de paz. Como resultado de esta situación, alrededor de medio millón de personas de las 1,7 millones de personas que se encontraban desplazadas han retornado a sus lugares de origen desde el inicio de las negociaciones hasta la fecha actual, según fuentes locales. Sin embargo, las condiciones relativas a acceso alimentario, sanidad y educación en los campos de desplazados siguen siendo muy graves, como también en los campos de tránsito. Los índices de alcoholismo y violencia de género en los campos (violaciones y abusos sexuales) son muy elevados. Además, esta situación de retorno de la población desplazada es reversible, dependiendo de la evolución del proceso.

La opinión generalizada de la población es la voluntad de reconciliación y de perdón hacia los crímenes cometidos por el LRA y también por el Gobierno. Incluso se plantea como una cuestión innata del pueblo acholi, su capacidad para el perdón y la reconciliación.¹⁶ El cansancio tras más de 20 años de guerra y tras haber vivido una gran parte de este periodo (al menos una parte importante

de la población) en campos de desplazados sin lo más mínimo para sobrevivir alimenta este sentimiento. La solución del Mato Oput¹⁷ puede ser un mecanismo válido, culturalmente es una buena aproximación porque este mecanismo de justicia tradicional lo que pretende es restaurar relaciones rotas, y hacer que las partes se acepten entre ellas. En este sentido, la CPI es vista como una traba para el proceso de paz según los líderes religiosos y tradicionales e incluso por miembros del Gobierno, aunque desde otra perspectiva, la misma existencia de las órdenes de la CPI ha favorecido la implicación del LRA en el proceso de paz.

No obstante, la inexistencia de una presión real por parte de la comunidad internacional, más allá de las órdenes de búsqueda y captura de la CPI, para forzar a Joseph Kony a firmar el acuerdo de paz, y sin un canal directo de negociaciones con el propio Joseph Kony, ha significado una dificultad añadida. El LRA, según diversas fuentes, ha utilizado este proceso para recabar fondos, suministros de la mediación y de los donantes, y ganar tiempo para abducir, entrenar y equipar a nuevos combatientes, como se ha visto con la ausencia del LRA de la reunión preparada para el 10 de mayo por la mediación regional y representantes políticos, sociales y tradicionales del norte de Uganda. Además, la poca confianza del LRA en el proceso se ha puesto de manifiesto con la ejecución de su vicecomandante, Vicent Otti, el incremento de actividades militares en la región y la creación de un nuevo santuario en el sureste de R. Centroafricana, donde el Gobierno de este país no tiene capacidad para evitar las acciones del LRA. Otra cuestión puesta de manifiesto en los últimos meses es el papel de la diáspora del LRA y de la oposición a Yoweri Museveni que supuestamente representan los intereses de Joseph Kony, pero que en realidad han contribuido a dificultar el avance del proceso al convertirse en intermediarios en las negociaciones, e instrumentalizar la existencia del grupo armado en su propio interés.

En consecuencia, cabe rescatar los elementos positivos del proceso para conseguir que éstos se consoliden más allá del avance de las negociaciones de paz. En primer lugar, el Gobierno ugandés debe fortalecer la seguridad y garantizar la protección de la población del norte del país, dado el historial de violencia y abusos en los que también han participado los cuerpos de seguridad ugandeses. En segundo lugar, el Gobierno ugandés presentó el pasado octubre de 2007 un plan trienal, el Peace, Reconstruction and Development Plan for the North, cuyo coste ascendía a 600 millones de

¹⁶ Todas las personas entrevistadas coinciden en este supuesto, y hay diversos estudios que ratifican esta cuestión.

¹⁷ Mecanismo tradicional de resolución de conflictos que consiste en "Beber el jugo de las raíces del árbol Oput" como parte principal del proceso de reconciliación, en paralelo a una compensación económica.

dólares, pero diversos problemas han dificultado su implementación. La población del norte del país está a la espera de este plan, imprescindible para hacer frente, por un lado, a las raíces del conflicto armado, relativas al subdesarrollo, pobreza y grave situación humanitaria de la región norte del país, y por otro, vinculado a lo anterior, a restablecer la confianza de la población del norte del país con el Gobierno, del sur. Sin embargo, el desarrollo y la rehabilitación posbélica deben ir acompañados de medidas de promoción de la reconciliación y la rendición de cuentas, ya que el Acuerdo Final de Paz no establece ningún tipo de mecanismo para hacer frente a las graves violaciones de los derechos humanos cometidas por las FFAA ugandesas en el norte del país, por lo que estos crímenes deberían ser puestos de manifiesto y reconducidos mediante mecanismos de justicia transicional, incluyendo mecanismos tradicionales de resolución de conflictos.

Por otra parte, además del papel que puede jugar el Gobierno de Uganda en la seguridad y el desarrollo de la región Acholi, la comunidad internacional debe unir su voz y hacer ver a Joseph Kony que la posible ruptura del proceso de paz puede tener graves consecuencias para el grupo armado. En este sentido, es imprescindible elaborar una estrategia regional de carácter militar que sirva de amenaza al grupo, como ya realizaron los Gobiernos de Uganda, sur de Sudán y RD Congo, además de la misión de mantenimiento de la paz de la ONU en RD Congo, la MONUC, a principios de junio en Kampala, que se une al acuerdo firmado en septiembre de 2007 entre los Gobiernos de RD Congo y Uganda. Sin embargo,

a esta iniciativa deben añadirse otros países de la región, como R Centroafricana, las otras misiones de mantenimiento de la paz regional como son la sudanesa UNMIS y EUFOR RCA/TCHAD, con el apoyo de actores clave de la comunidad internacional como EEUU, Reino Unido y Francia, para forzar al LRA y a la diáspora del grupo, tal y como destaca el proyecto Enough (2008) a que escoja entre el proceso de paz, un exilio pactado en un tercer país si no quiere acogerse a las medidas de justicia transicional establecidas por el acuerdo de paz, o abandonar definitivamente el proceso de paz y ser acosado por las diferentes misiones de mantenimiento de la paz y las FFAA de los países de la región con el apoyo de la comunidad internacional, para conseguir aislarlo, interrumpir el apoyo de Khartoum y de la diáspora del LRA, y forzar su entrega o su captura.

A pesar de todo, y poniendo de manifiesto la volatilidad y fragilidad de todo el proceso, a principios de julio el líder negociador del LRA David Nyekorach Matsanga, ha realizado un nuevo anuncio desde Nairobi remarcando que tenía instrucciones de Joseph Kony para que el equipo de negociadores del LRA reanude el proceso para intentar firmar el acuerdo final de paz entre el 13 y el 14 de julio. ¿Será éste el paso definitivo? A pesar de los múltiples retos todavía abiertos, se abre una nueva oportunidad para la consecución de la paz en el norte de Uganda, región cansada de 22 años de guerra, desplazamiento y crisis humanitaria y con una voluntad clara de reconciliarse con este pasado reciente y caminar hacia un futuro en paz.

Bibliografía

- BALENCIE, J.-M., DE LA GRANGE, A. (2001).** *Mondes Rebelles. Guérillas, Milices, Groupes Terroristes*. Paris: Éditions Michalon.
- (2005). *Les Nouveaux Mondes Rebelles. Conflits, terrorisme et contestations*. Paris: Éditions Michalon.
- BEHREND, H. (1999).** *Alice Lakwena & the Holy Spirits, War in Northern Uganda 1986-1997*. Oxford: James Currey. Kampala: Fountain Publishers; Nairobi: EAEP; Athens: Ohio University Press.
- CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS FOR PEACE IN NORTHERN UGANDA (2006).** *Counting the cost: Twenty years of war in northern Uganda*. [en línea] Kampala: CSOPNU, marzo. [consulta: 15 de junio de 2008] <http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/conflict_disasters/downloads/csopnu_nuganda.pdf>
- NGOGA, P. (1998).** “The National Resistance Army” y **BEHREND, H. (1998).** “War in Northern Uganda: The Holy Spirits Movements of Alice Lakwena, Severino Lukoya & Joseph Kony, 1986-1997” en CLAPHAM, C. ed (1998). *African Guerrillas*. Kampala: Fountain. Boomington & Annapolis: Indiana University Press. Oxford: James Currey.
- FISAS, V. (2008).** *Anuario 2008 de Procesos de Paz*. Icaria: Barcelona.
- GOVERNMENT OF UGANDA (2007).** *Peace, Recovery and Development Plan for Peace, for Northern Uganda (PRDP), 2007-2010*. [en línea] Kampala: Government of Uganda, octubre. [consulta: 10 de junio 2008] <<http://www.beyondjuba.org/policy%20documents/PRDP.pdf>>
- HUMAN RIGHTS & PEACE CENTRE (HURIPeC) y LIU INSTITUTE FOR GLOBAL ISSUES (2003).** *The Hidden War: The Forgotten People, War in Acholiland and its Ramifications for Peace and Security in Uganda*. [en línea] Kampala: HURIPeC y Liu Institute, 30 de octubre. [consulta: 5 de junio 2008] <http://www.up.ligi.ubc.ca/_assets/031106uganda_fullreport.pdf>
- International Crisis Group (2004).** *Northern Uganda: Understanding and Solving the Conflict*. Crisis Group Africa Report N°77. Kampala/Nairobi/Bruselas: ICG, 14 de abril.
- (2005a). *Peace in Northern Uganda: Decisive Weeks Ahead*. Crisis Group Africa Briefing N°22. Kampala/Nairobi/Bruselas: ICG, 21 de febrero.
- (2005b). *Shock Therapy for Northern Uganda’s Peace Process*. Crisis Group Africa Briefing N°23. Kampala/Nairobi/Bruselas: ICG, 11 de abril.
- (2006a). *A Strategy for Ending Northern Uganda’s Crisis*. Crisis Group Africa Briefing N°35. Kampala/Nairobi/Bruselas: ICG, 11 de enero.
- (2006b). *Building a Comprehensive Peace Strategy for Northern Uganda*. Crisis Group Africa Briefing N°27. Kampala/Nairobi/Bruselas: ICG, 23 de junio.
- (2006c). *Peace in Northern Uganda?* Crisis Group Africa Briefing N°41. Kampala/Nairobi/Bruselas: ICG, 13 de septiembre.
- (2007a). *Northern Uganda: Seizing the Opportunity for Peace*. Crisis Group Africa Report N°124. Kampala/Nairobi/Bruselas: ICG, 26 de abril.
- (2007b). *Northern Uganda Peace Process: The Need to Maintain Momentum*. Crisis Group Africa Briefing N°46. Kampala/Nairobi/Brussels: ICG, 14 de septiembre.
- MACHAR, R. (2008).** *Report and Recommendations of the Chief Mediator of the Peace Process between the Government of the Republic of Uganda and the Lord’s Resistance Army*. [en línea] Juba: GOSS, 16 de junio. [consulta: 23 de junio 2008] <http://www.issafrica.org/dynamic/administration/file_manager/file_links/MACHAREP.PDF?link_id=14&mlink_id=6140&mlink_type=12&mlink_type=13&tmpl_id=3>
- OCHA (2007).** *Waiting for Godot in Gulu*. [en línea] Kampala: OCHA Uganda, septiembre. [consulta: 15 de mayo 2008] <[http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2007.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/EGUA-78NLRH-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2007.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/EGUA-78NLRH-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)>
- REFUGEE LAW PROJECT (2007).** *Rapid Assesment of Population Movement in Gulu and Pader*. [en línea] Briefing Paper. Gulu (Uganda): RLP, junio. [consulta: 15 de junio de 2008] <<http://www.refugeelawproject.org/resources/papers/others/RLP.BP07.pdf>>
- (2004). *Behind the Violence: Causes, Consequences and the Search for Solutions to the War in Northern Uganda*. Refugee Law Project Working paper N° 11. [en línea] 02/2004. Gulu (Uganda): RLP. [consulta: 15 de junio de 2008] <<http://www.beyondjuba.org/working%20papers/RLP.WP11.pdf>>
- RODRÍGUEZ SOTO, J. C. (2008).** *Hierba Alta, Historias de paz y sufrimiento en el norte de Uganda*. Madrid: Mundo Negro.
- SPIEGEL, J. y PRENDERGAST, J. (2008).** *A New Peace Strategy for Northern Uganda and the LRA*. [en línea] Strategy Paper 19. Washington DC: ENOUGH, mayo. [consulta: 15 de junio de 2008] <<http://www.enoughproject.org>>

Escola de Cultura de Pau (UAB).

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura sobre Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Facultat Ciències Educació, Edifici G-6
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (España)
Tel: 93 581 24 14/ 93 581 27 52; Fax: 93 581 32 94
Email: alerta.escolapau@pangea.org
Web: www.escolapau.org

êçp escola de
cultura de pau

Edifici G-6, UAB, 08193
Bellaterra, España
Tel. 93 581 24 14
Fax 93 581 32 94
escolapau@pangea.org
www.escolapau.org

Quaderns de Construcció de Pau

Pasado, presente y futuro en Mindanao

Análisis de los procesos de paz y
reintegración del MNLF y el MILF

Albert Caramés Boada

Junio 2009



Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

Glosario	5
Introducción	7
El conflicto en Mindanao	8
Actores principales del conflicto armado en Mindanao	10
Reintegración del MNLF en Mindanao	11
Proceso de paz gobierno-MILF: ¿Es factible el DDR?	14
Conclusiones	17
Proceso de paz (MNLF y MILF):	17
Incorporación del DDR en el proceso de paz con el MILF:	17
Bibliografía	19
Escola de Cultura de Pau (UAB)	21

Glosario

ARMM: Autonomous Region of the Muslim Mindanao
BARIL: Bring Your Rifle and Improve your Livelihood
BDA: Bangsamoro Development Agency
CPLA: Cordillera People's Liberation Army
CPP: Communist Party of Philippines
DDR: Desarme, Desmovilización y Reintegración
EEUU: Estados Unidos de América
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IMT: International Monitoring Team
LGU: Local Government Unit
MILF: Moro Islamic Liberation Front
MNLF: Moro National Liberation Front
MoA-AD: Memorando de Acuerdo sobre el Dominio Ancestral (Memorandum of Agreement of the Ancestral Domain)
NAC: National Amnesty Commission
NDF: National Democratic Front
NPA: New People's Army
OIC: Organisation of the Islamic Conference
OIT: Organización Internacional del Trabajo
OMS: Organización Mundial de la Salud
OPAPP: Office of the Presidential Adviser to the Peace Process
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SIP: Social Integration Program
SPCPD: Consejo del Sur de Filipinas para la Paz y el Desarrollo
SZOPAD: Special Zone on Peace and Development
UE: Unión Europea
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA: Fondo de Naciones Unidas para la Población
USAID: United States Agency for International Development

RESUMEN:

Perfilar la situación de conflictividad en la región de Mindanao (Filipinas) supone hablar tanto de los principales y múltiples actores intervinientes (MNLF, MILF, NPA, Abu Sayyaf y Gobierno) como de elementos transversales que conciernen a la situación regional. Filipinas, en especial la región de Mindanao, cuenta con diversas experiencias recientes sobre la reintegración de ex combatientes y la integración de parte de éstos en las fuerzas de seguridad gubernamentales. La singularidad de la aproximación de reintegración llevada a cabo en Mindanao, especialmente para el MNLF, implica la diferenciación de procesos más convencionales de DDR, debido especialmente a la ausencia de unas fases de desarme y desmovilización y la focalización específica en procesos de rehabilitación. Así, la posible incorporación de un programa de DDR en el proceso de paz entre el gobierno y el MILF presenta varios retos e interrogantes. El presente informe pretende realizar un análisis del conflicto armado en Mindanao y las perspectivas del proceso de paz en la isla.

Introducción

Filipinas, el único país predominantemente católico en el continente asiático, presenta una situación de conflictividad en la región de Mindanao, donde habitan dos tercios de los musulmanes del país, siendo una cuarta parte de su población (Escola de Cultura de Pau 2007: 1). No debe olvidarse a la población indígena, quienes suelen vivir en zonas de montaña, aislados tanto de los cristianos como de los musulmanes (Herbolzheimer 2007: 7). Mindanao es una región altamente militarizada, con al menos una docena de grupos armados y una alta proliferación de armas ligeras:¹ se calcula la existencia de más de 1,3 millones de armas en la región (PhilANSA 2009: 9).

Tras el acuerdo alcanzado con el Moro National Liberal Front (MNLF) en 1996, donde la concesión de una mayor autonomía para la región de Mindanao y la rehabilitación de sus combatientes fueron los puntos principales, todavía se detectan ciertas deficiencias y críticas en el desarrollo del acuerdo de paz. A partir de este tipo de experiencias (además de la integración a las fuerzas armadas del Cordillera's People Army (CPLA) y las deserciones individuales del New People's Army (NPA), el principal proceso de paz que hoy día se quiere abordar es el relativo al Moro Islamic Liberation Front (MILF), cuyo enfoque sobre las negociaciones de paz parecen estar muy distanciada respecto a la del Gobierno. La declaración de inconstitucionalidad del Memorando de Acuerdo del Dominio Ancestral (MoA-AD) y la adopción, desde el Gobierno, del DDR como componente del proceso no han contribuido a una distensión entre las posturas.

El presente informe pretende realizar un análisis del conflicto armado en Mindanao y las perspectivas del proceso de paz en la isla de Mindanao. Dicho informe se estructurará en cuatro partes diferenciadas: una primera que pretenderá analizar las causas del conflicto armado en Filipinas, especialmente en Mindanao, contextualizando los principales elementos y actores. El análisis para la extracción de lecciones aprendidas se centrará a continuación a partir de las experiencias ya realizadas en cuanto a la reintegración de los ex combatientes del MNLF se refiere, tanto en su integración a la vida civil, como a las fuerzas armadas. El tercer apartado intentará aportar elementos de reflexión para el hipotético proceso de paz con el MILF, subdividiéndolo a su vez entre las perspectivas del proceso de paz con este grupo armado y la hipotética incorporación de un proceso de DDR. Un apartado de conclusiones, con una serie de recomendaciones sobre el proceso abierto con el MNLF, el proceso de paz con el MILF y la posible incorporación del DDR como elemento en la construcción de paz filipina, servirán para finalizar este informe.

Este informe es fruto de la investigación llevada a cabo en Filipinas durante el mes de marzo de 2009 por el investigador de la Escola de Cultura de Pau, Albert Caramés Boada, durante la que se mantuvieron diferentes entrevistas con representantes tanto del Gobierno y la sociedad civil filipina como de la comunidad internacional. La redacción de este informe, cuya responsabilidad de los contenidos recae exclusivamente en su autor, se enmarca en el proyecto sobre DDR, que, con la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), se viene desarrollando desde el año 2005.² El autor quiere agradecer las aportaciones de Kristian Herbolzheimer, Susan May Granada, Eneko Sanz y Jordi Urgell, así como el apoyo logístico prestado por la Office of the Presidential Adviser on Peace Process (OPAPP) del gobierno de Filipinas.

¹ Las armas pequeñas y ligeras es aquel tipo de armamento convencional que puede ser portado por una persona (armas pequeñas: rifles, fusiles, pistolas, minas, munición, etc.) o un vehículo ligero (lanza granadas, etc.).
² Los materiales que en el marco del proyecto se han elaborado desde 2005 pueden ser consultado en <<http://www.escolapau.org/castellano/programas/ddr.htm>>.

El conflicto en Mindanao

Perfilar la situación de conflictividad es hablar tanto de los principales actores intervinientes (MNLF, MILF, NPA, Abu Sayyaf y Gobierno) como de elementos transversales que conciernen a la situación regional. Históricamente, la región de Mindanao, una de las zonas más ricas del país (por sus recursos naturales y minerales), ha tendido a experimentar cierto grado de olvido ya desde los colonizadores españoles, quienes no llegaron a conquistar la región en su totalidad. Posteriormente, tanto en posesión estadounidense del territorio (desde 1898 al ser cedido por España en el Tratado de París) y, tras su independencia del país americano, por parte de los filipinos de religión cristiana, se siguió manteniendo dicha situación. Sin embargo, se constató un especial recrudescimiento a partir de la llegada del Gobierno dictatorial de Ferdinand Marcos, tras su llegada en 1965 y a partir, especialmente, de la imposición de la Ley Marcial en 1972 (Herbolzheimer 2007: 4-5).

Las opiniones vertidas desde distintos estamentos, tanto de origen nacional como internacional, apuntaban al hecho que hasta el momento no se han abordado ciertos problemas estructurales que afectan a Mindanao. La prevalencia de una oligarquía terrateniente (instigadora de la corrupción), la falta de infraestructuras, el subdesarrollo rural, la falta de servicios básicos o la impunidad respecto las graves violaciones de derechos humanos que se vienen produciendo, entre otros aspectos, pueden dar una explicación más comprehensiva del contexto y una respuesta a la necesidad de proteger individualmente las propiedades en las disputas entre clanes y familias de los sectores más ricos de la región (Makinano y Lubang 2001: 15). El término *Rido* se define como la violencia en un conflicto entre clanes y familias cobra una especial importancia. El tipo de conflicto que origina el *Rido* viene dado por una amplia diversidad de causas: sistema electoral (un 19,2% de los casos), disputas por la tierra (14,7%), robo de ganado (10,5%), crímenes contra la castidad (10,1%) y sospechas diversas (5,5%). Diversos estudios han constatado 218 casos de *Rido* entre 1970 y 2004, la mitad de los cuales ya resueltos, especialmente a través de la mediación. De todos los casos, se han registrado 811 muertes, 369 heridos, 46 detenidos y seis personas desaparecidas. En definitiva, se contempla el *Rido* como una de las consecuencias de la ineficiencia del sistema judicial en Mindanao, exacerbado por las autoridades competentes en la región (Lingga 2005: 4). Más allá del fortalecimiento de este sistema, se podría abogar por apoyar los sistemas tradicionales de resolución de conflictos, además de ser abordado en cualquier proceso de negociación. Otros aspectos que se podrían tener en consideración en el proceso de paz sería la necesidad de un mayor nivel de consultas, la incorporación

de la dimensión de género en el proceso de paz,³ la priorización del retorno de los desplazados o la reincorporación del acompañamiento internacional a nivel de asistencia técnica.⁴

Resulta importante destacar ciertos elementos transversales que también obstruyen la situación en la región, como pueda ser un alto nivel de militarización en la región y una proliferación descontrolada de armamento. Se calcula que la presencia de las fuerzas armadas gubernamentales se resume con la presencia de unos 35.000 soldados, 25.000 policías y 25.000 paramilitares en la isla (Herbolzheimer 2007: 3), lo que suponen un 40% de las fuerzas armadas totales, establecidas especialmente para preservar la seguridad en la región de Mindanao Central. Diversos sectores oficiales lo consideran una cifra insuficiente de efectivos en comparación con otros ejércitos del Sureste asiático y viene reclamando un incremento del número total de efectivos.⁵ En la isla de Mindanao, las fuerzas militares están acusadas de instigar desapariciones forzadas de líderes políticos y sociales, además de perpetuar la violencia en la región.⁶

La proliferación descontrolada de armas ligeras en la región es otro de los aspectos a tener muy en cuenta para evaluar la situación. Se trata de una problemática subyacente en todo el país ya que, por ejemplo, informes no oficiales estimaban que en 2006 (las cifras más actuales) había más de 1,3 millones de armas (entre las que se contaban 500.000 registradas, 450.000 no registradas y 500.000 licencias expiradas) además de 45 empresas de armas legales y 522 comerciantes autorizados (PhiANSA 2009: 9). Las causas que explican esta proliferación son diversas, empezando por el poder y prestigio que se le otorga a su posesión, especialmente en culturas como la musulmana: se entiende como un derecho histórico sustraído de su interpretación del Corán. Otros aspectos culturales que legitiman la posesión de este tipo de armamento son la perpetuación de la sensación de fortalecimiento del rol de masculinidad por el hecho de tener un arma. No debe obviarse que el fácil acceso a las armas, independientemente de su origen, vienen agravados por la fácil accesibilidad a la potente industria local, tanto lícita como ilícita (Villanueva y Aguilar 2008: 4-5). Además, son muchas las fuentes de suministro de este tipo

3 Santiago, I., directora, *Mindanao Comission for Women*. Entrevista por el autor. Davao, 9 de marzo de 2009.

4 Arnado, M., directora, *Mindanao People's Caucus*. Entrevista por el autor. Davao, 10 de marzo de 2009.

5 Holganza, C., General Fuerzas Armadas de Filipinas. Entrevista realizada por el autor. Manila, 3 de marzo de 2009. Se calcula que las fuerzas armadas de Filipinas tienen en activo 106.000 efectivos, un 0,11% de la población. Un país con estrecha relación en la región como Malasia, tiene 109.000 efectivos pero un porcentaje del 0,43% (IISS 2009: 399 y 406).

6 Llegó a tener 25.000 en su época de máximo esplendor, en 1987 (Herbolzheimer 2007: 3).

de armamento: robos o pérdidas de los arsenales militares y policiales, presencia de un sinnúmero de productores sin licencia, constatación de armas que no fueron retornadas, cargamentos desde el exterior (desde países como Afganistán), presencia de traficantes situados al sur de la región y la fabricación propia de los grupos armados opositores (Makinano y Lubang 2001: 18).

La percepción principal desde la población civil es que la violencia armada (medido a través de una encuesta realizada por PhilANSA, la red de ONG contra las armas ligeras del país) viene causada por los enfrentamientos entre grupos armados de oposición y las fuerzas armadas, además de por los

altos índices de pobreza. Los principales efectos de las armas ligeras suelen ser la pérdida de sustento de vida y de las propiedades, en las principales áreas de Mindanao Central (Cotabato y Zamboanga). No obstante, sí que se destacan mayores diferencias en las estrategias de reducción de la violencia armada entre el Gobierno y la sociedad civil. Mientras se percibe que el ejecutivo ha impuesto el toque de queda como medida principal y ha aumentado los destacamentos militares, las organizaciones civiles apuestan por el apoyo al proceso de paz con el MILF, el diálogo con el propio Gobierno y la realización de acciones de *lobby* para fortalecer las medidas para la reducción de las armas ligeras (PhilANSA 2009: 43-57).

Percepción de la violencia armada entre la población civil de Mindanao	
Ámbito	Región de Mindanao (Cotabato y Zamboanga)
Tipos de violencia con armas en la comunidad	Cotabato: Violencia armada (64%) Atracos (58%) Asesinatos políticos (55%) Zamboanga: Atracos 47% Secuestros (39%) Asesinatos políticos (39%) Violencia armada (39%)
Causas de la violencia	Enfrentamientos entre rebeldes y fuerzas armadas (86%) Pobreza (62%)
Efectos de la violencia	Cotabato: Desplazamiento interno (70%) Pérdida de sustento de vida (64%) Pérdida de propiedades (63%) Zamboanga: Muerte de familiares (47%) Pérdida de sustento de vida (42%) Pérdida de propiedades (38%)
Iniciativas para gestionar la violencia relacionada con armas ligeras	Esfuerzos gubernamentales: Proceso de paz con el MILF Imposición de toque de queda Incremento de destacamentos militares Esfuerzos de la sociedad civil: Apoyo al proceso de paz Diálogo con el Gobierno Lobby para fortalecer las medidas contra las armas ligeras

Fuente: elaboración propia a partir de PhilANSA 2008: 43-57.

7 El término *moro*, de origen español, para los musulmanes de Mindanao carece de connotación despectiva, para convertirlo en un valor identitario (Herbolzheimer 2007: 3).

10 | Actores principales del conflicto armado en Mindanao

Los inicios del conflicto armado en Mindanao se remontan a 1969, fecha en la que el profesor universitario Nur Misuari fundó el Moro National Liberal Front (MNLF). Este grupo exigía al Gobierno de Marcos la autodeterminación del pueblo moro,⁷ un conjunto de grupos etnolingüísticos islamizados y organizados políticamente en sultanatos independientes desde el siglo XV. Además, condenaba la sublevación ante las condiciones sociales, económicas y políticas, de las que se encuentra la oposición de las minorías ante la opresión de las mayorías, privaciones sociales y políticas, manipulaciones políticas de fuentes internas y externas y la ineficacia gubernamental (Makinano y Lubang 2001: 8). Entre las consecuencias del conflicto, la más directa fue la de los 120.000 muertos, buena parte de los cuales fueron durante los años 70, en los momentos de mayor recrudecimiento del conflicto. Además, casi un 70% de la población de Mindanao Central tuvo que desplazarse, por miedo a los grupos armados durante los cerca de 40 años que se lleva de conflicto.

El MNLF firmó un acuerdo de paz con el Gobierno en 1996 (en Manila),⁸ basado en una solución de autonomía de la parte occidental de la isla. Después de celebrarse un referéndum, la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM) quedó compuesta por 13 provincias y nueve ciudades. Nur Misuari fue nombrado gobernador, controlando la práctica totalidad de la región e incluso llevando al MNLF a protagonizar una nueva sublevación armada que le costó su detención y de la que todavía no ha sido liberado. En los últimos años, algunas facciones no desarmadas del MNLF habían protagonizado algunos episodios de violencia para exigir la plena implementación del acuerdo de paz y la liberación de Misuari. Sin embargo, la tensión se ha reducido desde 2007 por el compromiso entre las partes de revisar e implementar el acuerdo de paz de 1996 y por las sucesivas autorizaciones a que Misuari viaje al extranjero y lleve a cabo actividades políticas (Escola de Cultura de Pau 2009: 68).

Por otra parte, el conflicto armado sigue latente con el MILF, grupo escindido del MNLF poco después de que, en 1976, se firmara el Acuerdo de Paz de Trípoli con el Gobierno.⁹ El MILF se circunscribe en una parte de la isla de Mindanao y sigue teniendo un fuerte componente religioso, además de un componente de afirmación identitaria. Sus principales denuncias

eran la exclusión social y económica, así como unos altos índices de pobreza en las provincias donde los musulmanes son mayoría. A diferencia del MNLF, esta escisión fundamentó sus líneas esenciales en la construcción de una comunidad global y no únicamente en la formación de un grupo armado insurgente. Así, consideraba que la formación de una estructura multifuncional (escuelas, mezquitas, etc.) resultaría más duradera y sostenible. Actualmente se estima que cuenta con unos 12.000 efectivos (Herbolzheimer 2007: 4-5). En el año 2003 firmó un acuerdo de alto el fuego (supervisado por el International Monitoring Team, IMT),¹⁰ además de que en los últimos años se han celebrado diversas rondas de negociación con el Gobierno, centradas en los territorios ancestrales del pueblo moro, pero con escaso éxito en sus resultados.

Por otra parte, no debe olvidarse la presencia en Mindanao, además de en otras zonas del país, del New People's Army (NPA), creada el año 1969, por lo que se puede considerar que, a pesar de su baja intensidad, se trata del conflicto armado de mayor duración. Su objetivo principal es el acceso al poder y la transformación del sistema político y del modelo socioeconómico. Como referentes políticos tiene al Partido Comunista de Filipinas y al National Democratic Front (NDF), que agrupa a varias organizaciones de inspiración comunista. Se calcula que actualmente está formado por unos 7.000 combatientes operando por todo el país (la mitad de ellos en Mindanao) en un conflicto de baja intensidad, a través de ataques esporádicos a cuarteles y convoyes de las fuerzas de seguridad estatales (Herbolzheimer 2007:3). Con el paso del tiempo, este grupo ha ido experimentando diversas deserciones a nivel individual, por lo que también se han llevado procesos de reintegración con este colectivo. Desde el año 1986 ha mantenido conversaciones de paz con el Gobierno filipino, aunque sin llegar a acordar un alto al fuego y a pesar de la baja intensidad de sus hostilidades.

La presencia de Abu Sayyaf como grupo islamista radical es uno de los principales causantes de la violencia armada actual. Nacido en 1991, si bien inicialmente reclutó a miembros desafectos del MILF o el MNLF en su lucha para la creación un estado islámico independiente, posteriormente se fue alejando ideológicamente de ambas organizaciones e incurriendo de forma cada vez más sistemática en la práctica de actividades como el secuestro, la extorsión, las decapitaciones y los atentados con bomba, lo que le valió su inclusión en las listas de organizaciones terroristas de EEUU y la UE. Con base en la isla de Basilan, este grupo está supuestamente relacionado con grupos de índole terrorista como al-Qaeda y Jemaah Islamiyah (Escola de Cultura de Pau 2009: 38).

8 Acuerdo con la mediación inicial de Libia y, posteriormente, de la Organización de la Conferencia Islámica (OIC), Arabia Saudita e Indonesia. Véase el Acuerdo de Manila en <http://www.usip.org/library/pa/philippines/pagree_07181996_toc.html>.

9 A pesar del acuerdo, el conflicto armado se prolongó hasta 1996, fecha en la que se firmó otro acuerdo de paz con contenidos parecidos al de 1976 (Escola de Cultura de Pau 2009: 68). Véase el Acuerdo de Trípoli en <http://www.usip.org/library/pa/philippines/tripoli_12231976.html>.

10 El IMT es un equipo de mantenimiento de la paz, liderado por Malasia y con el apoyo de otros países como Japón, Brunei o Libia, que fue implementado tras el acuerdo de alto al fuego de 2003 para supervisar la aplicación del mismo.

Reintegración del MNLF en Mindanao

Filipinas, en especial la región de Mindanao, cuenta con diversas experiencias recientes sobre la reintegración de ex combatientes y la integración de parte de éstos en las fuerzas de seguridad gubernamentales. El MNLF, por su relevancia como antiguo grupo armado, acapara la mayoría de experiencias de reintegración en un país que también ha experimentado desmovilizaciones más puntuales como en el caso del CPLA o las deserciones individuales de miembros del NPA.¹¹ La singularidad de la aproximación de reintegración llevada a cabo en Mindanao implica la diferenciación respecto procesos más convencionales de DDR, debido especialmente a la ausencia de una fase de desarme y desmovilización y la focalización específica en procesos de rehabilitación.

Con el acuerdo de paz firmado entre el Gobierno y el MNLF en septiembre de 1996, basado principalmente en la implantación de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM), se inició un proceso parcial de reintegración de dicho grupo, basado en dos ámbitos: la reintegración a la vida civil y la integración en las fuerzas de seguridad estatales.

Por lo que a la reintegración civil se refiere, se establecieron mecanismos e instituciones contempladas en el acuerdo de Manila para la rehabilitación social de los combatientes¹². Más concretamente, este proceso se enmarcó en un Programa de Integración Social (SIP) implementado por la OPAPP. Entre los objetivos marcados estaban la creación de un entorno propicio para la promoción de la paz que contribuyera al desarrollo comunitario, la provisión del acceso a oportunidades sociales y económicas a los antiguos combatientes, y la recolección, registro y destrucción de las armas ligeras. Entre sus principios, se destacaba una aproximación de base comunitaria para la promoción de la participación de todos los actores y fundamentado en tres componentes principales: la concienciación y aceptación por parte de la comunidad de los ex combatientes, la gestión de armas y combatientes y la intervención socio-económica en las zonas delimitadas.

Estas zonas delimitadas formaron una Zona Especial de Paz y Desarrollo (SZOPAD) que comprendía las 14 provincias y nueve ciudades comprendidas en el ARMM (Escola de Cultura de Pau 2007: 2). En ella se estableció un mecanismo que ofrecía remuneraciones para las armas entregadas, intervenciones de carácter socioeconómico (como un fondo de asistencia inmediata) y formación en relación a las necesidades

de desarrollo de las propias comunidades. El SIP también contemplaba el partenariado con otras agencias gubernamentales, los Gobiernos de Unidad Local (LGU) u ONG que quisieran llevar a cabo tareas de asistencia legal, búsqueda de trabajo, asistencia educativa o servicios sanitarios, entre otros (OPAPP 2007). En este sentido, las agencias implementadoras se apoyaron en la figura de los "agentes de paz", surgida del seno de la comunidad, para reforzar las normas sociales existentes en cada contexto (Muggah 2006). Como ejemplo, la labor del PNUD se desarrolló bajo el Programa de Desarrollo de Recursos Humanos con el objetivo de transformar las estructuras del MNLF en organizaciones populares democráticas que permitieran la movilización de recursos para las comunidades. En 2001, cinco agencias de Naciones Unidas (PNUD, UNFPA, UNESCO, FAO y OIT), apoyados por otras cuatro agencias (UNICEF, OMS, UNIDO, ACNUR) desarrollaron un programa conjunto en la ARMM de asistencia a los ex combatientes. A finales de 2003, USAID y el Gobierno filipino iniciaron un programa de capacitación y desarrollo para 21.000 ex combatientes del MNLF (Escola de Cultura de Pau 2007: 5).

Además, el estatuto de "agente de paz" (especialmente en el programa Acts for Peace, implementado por Naciones Unidas) otorgado a ciertos ex combatientes debería redefinirse, así como su grado de participación e implicación en el proceso. En tanto que agentes transmisores de valores para una cultura de paz, estos agentes, combatientes de rangos inferiores, se incorporaron al proceso de paz con cierto recelo al no estar conforme inicialmente con el acuerdo de 1996. La mayoría de ellos se siguen considerando miembros activos del MNLF, muchos de ellos en posesión de armas, por lo que mantienen sus capacidades para reagruparse para el combate activo.¹³

Respecto la integración de miembros del MNLF a las diversas fuerzas estatales, bajo el decreto de la Orden Administrativa 295 del Gobierno de Filipinas, fueron 5.750 ex combatientes del MNLF los que se integraron a las fuerzas armadas, además de 246 procedentes del CPLA,¹⁴ por otros 1.750 que lo hicieron en las fuerzas policiales.¹⁵ Inicialmente, la integración a las fuerzas armadas se realizó en unidades separadas durante un periodo de transición, mientras se establecieron ciertas medidas de confianza (Santos 2009b: 2). Esta integración consistió en tres fases: procesamiento de los integrados, formación de carácter individual, y formación y desarrollo ocupacional.

Acompañando estos procesos estaban las distintas iniciativas de recolección de armas ligeras,

11 La proximidad entre el MNLF y el MILF y la envergadura del proceso de rehabilitación del MILF en comparación con el resto ha llevado a focalizarse en el mencionado proceso.

12 Las principales instituciones creadas fueron el Consejo del Sur de Filipinas para la Paz y el Desarrollo (SPCPD), así como una Asamblea Consultiva.

13 Miembros del MNLF en colaboración con el proyecto Acts for Peace. Entrevista realizada por el autor. Davao, 12 de marzo de 2009, y Villanueva y Aguilar 2008: 7.

14 Grupo armado ubicado al norte de la región de Luzón.

15 Holganza, C., General Fuerzas Armadas de Filipinas. Entrevista realizada por el autor. Manila, 3 de marzo de 2009.

especialmente dirigido hacia los grupos armados de oposición. Así nació la iniciativa Bring Your Rifle and Improve your Livelihood (BARIL), inicialmente pensada como una iniciativa de recompra de armas a los grupos armados, al que posteriormente se le añadió un componente de mejora de las condiciones de vida, pasando a denominarse "Balik-BARIL". A través de este sistema se consiguieron recolectar unas 25.600 armas ligeras y 3.400 explosivos. Sin embargo, se podría concluir que este tipo de iniciativas fracasaron en gran parte debido a una mala gestión de este programa (especialmente por el retraso en la entrega de fondos, un registro defectuoso de las armas entregadas y la falta de mecanismos de control y seguimiento), así como la percepción desde el MNLF de ser un programa de desmantelamiento de la contrainsurgencia, generando reticencias entre los miembros del MNLF y cierto recelo en la sociedad civil de Mindanao (Santos 2009: 9-11).

Pasando a hacer un análisis de estos procesos, la propia **concepción y diseño** de este tipo de iniciativas merecieron cierta revisión crítica. El hecho que se produjera un proceso de reintegración sin desarme ni desmovilización no se ha visto como algo positivo en líneas generales, especialmente porque no quedaba claro el estatus que se llegaba a conferir a los ex combatientes. Si se realizó de esta forma fue por que el ejecutivo consideró como una posible pérdida de credibilidad si el MNLF se veía obligado a ser desarmado y desmovilizado (entendido como desmantelamiento), además del riesgo planteado por Nur Misauri de que se produjeran escisiones a otros grupos armados, algo que igualmente se produjo (Villanueva y Aguilar 2008: 7). Se considera que las fases de desarme y desmovilización previa o simultánea a la reintegración social es la norma en los acuerdos de paz para la rehabilitación y reconstrucción por lo que hubiera dado más frutos para una paz sostenible en Mindanao. En este caso, se vislumbró la necesidad de hacer ver a los miembros del MNLF que un proceso de DDR no es inadecuado y se destacó la importancia de dar los suficientes tiempos y recursos humanos para la preparación de las comunidades receptoras en la fase de inserción (Villanueva y Aguilar 2008: 20-21). Igualmente, estos programas eran percibidos como un desmantelamiento de la contrainsurgencia, por lo que buena parte de los combatientes del MNLF se mostraron reacios al respecto. Asimismo, se constató que muchos beneficiarios recibieron ayudas en más de una zona simultáneamente, debido a la falta de un sistema centralizado de información y control (Santos 2009: 3).

También se criticó el retraso en la **implementación** de los proyectos SZOPAD, así como una mayor necesidad de apoyo de los sectores de base: organizaciones de paz, instituciones religiosas e instituciones locales y educativas (Makinano y Lubang 2001: 37-38). Esta falta de apoyo vendría marcada por la falta de

consultas a las LGU, las cuales deberían legitimarse y ser una parte activa en el proceso de paz como muestra inequívoca de este nivel de participación.¹⁶ Una paz y un desarrollo sostenibles no serán posibles sin un asesoramiento en las necesidades de participación con las comunidades, como tampoco sin la formación de los perfiles de los implementadores locales (Villanueva y Aguilar 2008: 21).

La **reintegración de base comunitaria** fue vista como uno de los pilares para la rehabilitación de los ex combatientes y como la consolidación del desarrollo en la región. Este tipo de programas debían proporcionar a las comunidades instrumentos y capacidades en el apoyo de la reintegración de los ex combatientes, junto con los desplazados internos y otros grupos en situación de mayor vulnerabilidad (Naciones Unidas 2006). Para ello, se podría haber apostado por procesos de consulta más participativos con las comunidades de retorno de los ex combatientes. La designación de los beneficiarios se realizaría de forma conjunta, los incentivos surgirían de forma democrática y la definición de prioridades para medir la seguridad comunitaria sería específica para cada contexto. En definitiva, esta aproximación debe ser concebida como una metodología para mejorar los servicios de entrega (eficiencia del proceso) y bajo el fin del apoderamiento de la comunidad. Éstos pueden ser aplicados a nivel de comunidad individual o en programas nacionales más amplios, además de vincularse con otro tipo de intervenciones (Cliffe et al. 2003: 1). Por lo tanto, se debe diferenciar entre las aproximaciones de base comunitaria y la implementación de proyectos a nivel comunitario.

Respecto las iniciativas para el desarme en Mindanao no únicamente pasan por realizar programas de recolección, sino también por un endurecimiento de la legislación en el porte y la comercialización de las mismas, además de incidir en los motivos que llevan a su demanda. Debe tenerse en cuenta que este tipo de desarme es un aspecto parcial de los sistemas de gestión para el control de armas, por lo que se deben apoyar futuras medidas de control y reducción, no únicamente centradas en los grupos armados, sino también para el control de la posesión de armas por parte de la población civil, principalmente. Todas estas iniciativas se enmarcan en lo que se conoce como medidas prácticas de desarme. El objetivo de estas medidas es el refuerzo de la seguridad reduciendo el acceso y la disposición de armas, particularmente las que circulan ilícitamente en una sociedad. Los programas de recolección, en líneas generales, juegan un papel crucial, no sólo desde la perspectiva del Estado o de la seguridad humana,

16 Ferrer, R., General Mayor Comando Mindanao Este. Entrevista realizada por el autor. Davao 13 de marzo de 2009.

sino también desde el desarrollo socio-económico donde el establecimiento de un ambiente de seguridad garantizaría un desarrollo sostenible (Krause 2007).¹⁷

En un contexto posbélico, habitualmente se considera cierto nivel de desmilitarización. En cada caso la aproximación debe ser específica, pero un programa "típico" de DDR conllevaría el desarme y desmovilización de todos o casi todos los combatientes de un bando y una reducción considerable del tamaño del otro (que conforma el núcleo de las futuras fuerzas armadas). Las armas excedentes se tienen que destruir y los soldados que no son indispensables se reintegran a la vida civil: el resultado es un desarme y una desmilitarización de forma real, aunque parcial, además de un restablecimiento del control unificado sobre las armas y los soldados (Escola de Cultura de Pau 2009b: 8).

Respecto la integración en las fuerzas armadas, a pesar de ser considerada como uno de los procesos más exitosos (el hecho que el MNLF quisiera formar parte de los cuerpos de seguridad en la región autónoma de Mindanao facilitó este punto de la negociación), esta integración se demoró (estaba prevista que durara entre noviembre de 1996 y noviembre de 1999, pero tuvo que ser extendida un año más) debido al retraso en la entrega de la lista con los candidatos para acogerse al proceso (Escola de Cultura de Pau 2007: 2). Más allá de la demora en la aplicación de este proceso de integración, se detectaron otros obstáculos. Se identificaron ciertos problemas con la edad: combatientes activos durante los años 70 ya tenían entre 40 y 50 años de edad y se declararon como inhábiles para operar en las distintas fuerzas de seguridad gubernamentales. En consecuencia, las cifras estimaban que apenas un 30% de los integrados eran verdaderamente combatientes del MNLF, mientras el resto eran sus "sucesores" (normalmente sus hijos). Por otra parte, hubo ciertas dificultades en la generación de confianza debido a las diferencias culturales entre los integrados y los no integrados. Este aspecto se visibilizó en la desconfianza mutua en aspectos como la entrega de armas a los recién integrados, por lo que se requirió cierto periodo preparatorio, especialmente en ámbitos psicológicos y culturales (Santos 2009: 5).¹⁸

Tras el desarrollo del proceso de integración, las diferencias culturales fueron de nuevo motivo de

crítica. Un claro ejemplo está en la declaración de la OIC en 2006, que mostró su descontento ante el incumplimiento del Gobierno del Acuerdo de 1996, ya que se dispusieron a los integrados del MNLF en unidades separadas a las comandadas por alguien del MNLF. Asimismo, el despliegue de tropas con miembros del MNLF para combatir contra sus "hermanos" del MILF y el simulacro de creación de unas fuerzas especiales para Mindanao, que resultaron tener la misma estructura centralizada que las anteriores, fueron otras de las críticas vertidas al proceso (Santos 2009b: 8).

Finalmente, la **amnistía** de los ex combatientes ha caracterizado todo el proceso, legitimado a partir de diversos decretos y proclamaciones gubernamentales.¹⁹ En comparación con otros contextos, resulta muy significativo observar que la norma habitual en programas de este tipo es el ofrecimiento de dicha amnistía, con una escasísima presencia de tribunales especiales, Comisiones de Verdad y Reconciliación y otras posibilidades relacionadas con los vectores de verdad, justicia y reparación (Escola de Cultura de Pau 2008: 14). La naturaleza de la relación entre los procesos de reintegración de ex combatientes y la aplicación de medidas de justicia transicional resulta compleja y difusa, tanto a nivel conceptual como normativo. Buen ejemplo de ello se puede encontrar en el hecho de que los errores en el proceso de DDR reducen la situación de seguridad y disminuyen las perspectivas de justicia transicional, aunque los beneficios de los programas de DDR acostumbran a empujar los beneficios de reparación a las víctimas (Duthie 2005: 2). Los mecanismos de justicia transicional pueden tener un impacto positivo en la seguridad ciudadana, pero a su vez puede incrementar el resentimiento entre los ex combatientes, además de aumentar la tensión para la aceptación en el seno de las comunidades. En el caso de Mindanao nunca se ha dado un planteamiento de aplicación de medidas jurídicas más estrictas, posiblemente ante la amenaza para la seguridad que supone la presencia de otros grupos armados en la región y de la posibilidad del propio MNLF de reconstituirse como grupo armado.

En definitiva la experiencia de reintegración social y de integración a las fuerzas de seguridad suma un bagaje considerable a los programas gubernamentales de rehabilitación de antiguos combatientes. Si se siguiera apostando por estrategias bilaterales de

17 Una clasificación básica sobre los tipos de medidas, se subdividen en función de sus objetivos: la reducción de la demanda (incidencia sobre las motivaciones que pueden estar generando la necesidad de armas), el control de las existencias (mediante legislaciones y prácticas restrictivas respecto el uso y porte de las armas de fuego) y la reconversión de los excedentes (recolección, reducción y destrucción de armas en manos de la población civil, grupos armados ilegales y arsenales gubernamentales) (Luz 2003: 11).

18 Holganza, C., General Fuerzas Armadas de Filipinas. Entrevista realizada por el autor. Manila, 3 de marzo de 2009. Un ejemplo sencillo está en el hecho que al inicio, la formación no contemplaba el tiempo para el rezo musulmán, algo que fue subsanado con el tiempo.

19 Proclamación nº. 138 de 1988, Orden Ejecutiva 350 de 1989, Proclamación 10 de 1992, Proclamación 347 y 348, enmendado por la 377 de 1994, proclamación 723 de 1996, Proclamación 21 de 1998, Proclamación 390 de 2000. Además se creó la Comisión de Amnistía Nacional (NAC) creada en la proclamación 347, responsable de recibir y registrar las aplicaciones de amnistía y determinar sus resoluciones. Hasta 2006, se habían recibido 25.000 aplicaciones de amnistía y se garantizó la amnistía a más de 20.000 antiguos combatientes de distintos grupos armados (OPAPP/UNDP 2006: 43-44).

reintegración, entendido como una muestra de legitimación y de mejora en la fijación de objetivos y capacidades constructivas (Muggah 2004: 35), habrá que ver hasta qué punto son experiencias a tener en cuenta (en materia, por ejemplo de autodeterminación, concesión de necesidades para la reintegración, etc.) para futuros procesos, como el que se pudiera dar con el MILF. Si para este último grupo se pretende implementar un programa de DDR, no sería aplicable todo el bagaje existente (las conocidas como buenas y malas prácticas).

Proceso de paz gobierno-MILF: ¿Es factible el DDR?

Durante el año 2008, el conflicto entre el Gobierno y el MILF vivió la espiral de violencia más importante de los últimos años y generó ciertos temores sobre la posible reapertura del conflicto armado en Mindanao (Escola de Cultura de Pau 2009: 39). El estallido más importante se produjo a partir de que, en agosto del mismo año, la Corte Suprema declarara como inconstitucional el MoA-AD a escasas horas de que fuera firmado (Fisas 2009: 174).²⁰ Esta declaración de inconstitucionalidad fue tomada desde el MILF como una muestra inequívoca de distanciamiento respecto el proceso de paz y pedía una clarificación al Gobierno filipino sobre su posicionamiento respecto el mismo, además de criticar la inactividad del ejecutivo en el proceso de consulta hacia las comunidades.²¹ El clima de confianza entre las partes se fue deteriorando, agravado por la retirada de Malasia del International Monitoring Team (IMT), así como por los continuados enfrentamientos en varias partes de Mindanao y las acusaciones del Gobierno a determinadas facciones del MILF (lideradas por Ameril Umbra Kato, Abdullah Macapaar, alias "Bravo", y Aleem Sulaiman Pangalian) de atacar poblaciones de las regiones de Cotabato Norte y Lanao del Norte, además de colaborar con Abu Sayyaf (Escola de Cultura de Pau 2009: 39).

El Gobierno de Gloria M. Arroyo, por su parte, optó por mantenerse en la vía estrictamente constitucional e inicialmente decidió cambiar de rumbo: inicialmente consideró que el DDR debía ser una precondition para la reanudación del proceso de paz (Gobierno de Filipinas 2008). Posteriormente, las consultas a nivel internacional llevaron a comprender que este tipo de programas tenían que ser un componente del proceso de paz y, ya en marzo de 2009, mostró una actitud más proclive a reiniciar las conversaciones de paz sin ningún tipo de precondition (OPAPP 2009). En definitiva, desde el Gobierno se pretende reiniciar las conversaciones de paz en las tres mismas líneas requeridas desde el IMT: seguridad, desarrollo y DDR y en ningún caso se planteaba la adopción de ciertos arreglos constitucionales que permitirían que el MoA-AD tuviera cabida en un marco legal. El MILF, por su parte, además de mantener para la negociación el MoA-AD como principal herramienta (y no únicamente como documento jurídico), requiere una mayor

20 El MoA-AD es un Memorando de Acuerdo acerca de los diversos aspectos acordados por consenso entre los paneles negociadores del Gobierno de Filipinas y el MILF. Concretamente, se destacan acuerdos relativos a Acuerdos y Principios, Territorio, Recursos, y Gobernabilidad del Dominio Ancestral. Este Memorando va dirigido especialmente al pueblo Bangsamoro, entendido como la población nativa de la región de Mindanao. El principal objetivo era el respeto de la libertad de elección de la población indígena.

21 Arnado, M., directora, *Mindanao People's Caucus*. Entrevista por el autor. Davao, 10 de marzo de 2009.

clarificación acerca de los puntos que el Gobierno quiere negociar (ICG 2009: 7). Dicho grupo aspiraba a conseguir como mínimo las mismas condiciones conseguida por el MNLF en 1996 (ICG 2009: 1).

Más allá de los posicionamientos entre las partes, debe tenerse muy presente la coyuntura actual. La perspectiva de celebración de comicios presidenciales (previstos para el 30 de junio de 2010) podría paralizar de nuevo el proceso hasta la entrada de un nuevo ejecutivo, para ver cuál será su posicionamiento en este marco de negociación. La prioridad estaría en el establecimiento de un alto al fuego en Mindanao central, para permitir el retorno de los desplazados, área en la que siguen habiendo operativos militares. Así, se abogaría por la creación de medidas de confianza que permitieran crear una nueva estructura del proceso de paz, evitando así ciertas precondiciones y demostrando a su vez cierto compromiso e imaginación para la búsqueda de un nuevo acuerdo (Gorman 2009).

Tras haber descartado la concepción del DDR como una precondición para el proceso de paz (OPAPP 2009), tiene que ubicarse como uno de los diversos componentes dentro de un proceso de negociación, en función de otros aspectos que deberían incorporarse en la agenda. Asimismo, añadir un programa de DDR no sirve más que para desviar la atención de las condiciones previas necesarias. Ante la ausencia de un acuerdo de paz y de un proceso de negociación, no se puede estar debatiendo bajo qué condiciones debe realizarse la desmovilización y la reintegración. Serían muchas las opciones y recomendaciones que se podrían llevar a cabo para la aplicación de un programa de DDR, pero, ante la perspectiva actual, aspectos como la responsabilidad, la transparencia y la flexibilidad cobran mucha más importancia que las decisiones que se vayan tomando. Actualmente resulta mucho más crucial dirimir el cómo se puede llevar a cabo este proceso de paz que no sus contenidos, por lo que la creación de medidas de confianza todavía resulta necesario.

En el caso que se quisiera incluir, las principales preocupaciones concernientes al desarrollo y el calendario de los procesos de DDR deberían estar especificadas en el acuerdo de paz firmado entre los contendientes que posteriormente serán parte del proceso (Fisas 2004: 211). No se trata únicamente de que se mencione en el acuerdo de paz la necesidad de llevar a cabo un proceso de DDR, sino que exista un compromiso explícito para llevar a cabo el proceso de paz, y del DDR en concreto, ya que así se podrá consensuar la estructura del programa con el mayor nivel de detalle posible (Poulligny 2004: 14). En los procesos de DDR que actualmente se llevan en funcionamiento, es lógico remarcar que aparece un mayor nivel de detalle en la planificación

del programa que en el acuerdo de paz, aunque en este último sí que se especifica la necesidad de desmovilizar y reintegrar los combatientes de los grupos participantes en el proceso. Incluso se dan casos donde se especifica el número de combatientes a desmovilizar (Escola de Cultura de Pau 2009b: 5).

La terminología sobre el DDR puede resultar también un obstáculo, pero resulta más importante el concepto, diseño e implementación, incluyendo su integración en un proceso de paz global. El MILF ha interpretado siempre que el proceso de DDR es el intento de desmantelamiento del grupo armado (MILF 2009), pero debe tenerse en cuenta que, de los procesos actualmente en funcionamiento en la región, un 40% de los combatientes desmovilizados son miembros de las fuerzas armadas. Tampoco se trata únicamente de medidas administrativas, de gestión o logísticas a corto plazo, sino que deben sentar las bases para la reconstrucción a largo plazo (Santos 2009:1). El DDR tampoco puede ser un sustituto de soluciones políticas, sino que debe llevarse a cabo conjuntamente con otras herramientas para la construcción de paz, como puedan ser los programas de recuperación socio-económica, la reforma del sector de la seguridad y los programas para el restablecimiento del estado de derecho (Naciones Unidas 2006). Se trata de un proceso y no un simple programa, el cual incorpora, a través del reconocimiento de los aspectos políticos, subjetivos y psicológicos inherentes al proceso, la prioridad en la comunicación, el diálogo y el debate, como también el desarrollo de las capacidades humanas e institucionales. Por lo tanto, este proceso forma parte de una estructura de seguridad, estabilización y recuperación más amplia (Fisas 2004: 211). Más que DDR, otras opiniones argumentan que se debería intentar una postura conjunta para un Mindanao desmilitarizado, acorde con las necesidades de seguridad y las realidades socioculturales de la isla.

Un enfoque inicial sobre el proceso tendería a adoptar expectativas realistas y proveer garantías de seguridad a los combatientes del MILF, realizar una aproximación por fases en el desarme dentro de un contexto de DDR, combinar la formación en la reintegración y paquetes de reinserción y fortalecer las capacidades de absorción de las comunidades del MILF a través de procesos consultivos y participativos (Muggah 2004: 39-45). Para su implementación, se podría apostar por aproximaciones flexibles, no tradicionales e innovadoras respecto al DDR, a través sobre todo de consultas previas con organismos locales. El desarme, para empezar, podría ser una fase secuenciada y se podría apostar por su desmovilización e integración en los cuerpos de seguridad. Además, debería incluir la gestión del almacenamiento de las armas.

Tampoco hay que olvidarse que este proceso se enmarca en la fase de desmovilización, donde el combatiente pierde tal estatus e inicia su transición a la vida civil, algo que con el MNLF no sucedió. Si se diese tal proceso, implicaría que se podrían realizar una variedad de servicios, como un chequeo médico para valorar los daños tanto físicos como psíquicos, una atención básica general (alimentación, higiene, vestuario, etc.), una definición del perfil sociolaboral de cada ex combatiente, la provisión de información sobre su estatus y sus posibilidades de reintegración, la educación y formación profesional, e incluso, el posterior transporte a las comunidades de acogida (Escola de Cultura de Pau 2008: 29).

En los anteriores casos, se había realizado la reintegración como una fase previa al desarme y la desmovilización, ya que hacerlo de la manera contraria (la convencional) podría suponer la pérdida de confianza entre las partes, especialmente si se realiza de manera coercitiva (Villanueva y Aguilar 2008: 7). En el caso de Mindanao, como en muchos otros contextos la reintegración de los ex combatientes ha sido un reto constante, debido a que el problema radica en encontrar a corto plazo alternativas a las condiciones de vida para combatientes como los del MILF. Factores como la debilidad institucional, la situación en un contexto de transición política, la fragilidad democrática, los problemas de violencia, la destrucción de infraestructuras o la dependencia económica sobre la cooperación internacional, entre otros, no contribuirán a la creación de un entorno propicio para que se den estas alternativas (Escola de Cultura de Pau 2008: 29). Las medidas de reintegración suelen venir acompañadas de asistencia al desarrollo de comunidades y el fortalecimiento de las capacidades locales (Muggah 2004: 13).

La reintegración se presume un proceso esencial, por lo que se deben definir los perfiles socioeconómicos (Muggah 2004: 7-8). En este caso, sería más propicio hablar de rehabilitación, más centrado a la recuperación y la cicatrización, por lo que a menudo reintegración suena a un proceso de integración

nacional para los grupos armados de oposición (Santos 2009: 16-17). En todo caso, la reintegración tendría que ser un mecanismo de transformación de este colectivo desde el estatus militar hacia la vida civil. Este mecanismo se puede clasificar en cuatro tipos en función de la parte de seguridad que se quiera dar cumplida: seguridad física, seguridad económica, seguridad política y prestigio social. El objetivo de que no se generen tensiones por la percepción de que los ex combatientes están recibiendo un trato injustamente favorable, provoca la necesidad de ofrecer actividades para promover la reconciliación comunitaria y asistencia psicosocial que facilite la reintegración del desmovilizado (Nilsson 2005: 43).

En el caso de Mindanao sería estimable trabajar a través de agencias como la Bangsamoro Development Agency (BDA), además de contar con la universidad local para llevar a cabo estudios preliminares del nivel educativo de los ex combatientes, así como sus aptitudes y habilidades que se pudieran conjugar con el mercado laboral local (ICG 2009: 8). No se tienen que olvidar otros aspectos de carácter más técnico, como pueda ser la generación de una base de datos detallada, que facilite la gestión de la información, o el establecimiento de mecanismos de control y seguimiento. A nivel de ejecución, finalmente, si bien desde la OPAPP ya se ha creado una Unidad de DDR, la Comisión Nacional que se encargue de la implementación del proceso debería ser mixta, es decir, formada por los mismos contendientes que han participado en el proceso de negociación, en este caso entre el Gobierno y el MILF. Otro de los debates que se viene llevando a cabo es acerca de la idoneidad de incorporar la presencia internacional en este tipo de procesos. Como se ha mencionado, es el propio proceso de negociación que consensuara esta posible presencia y las funciones que estas debería ejercer: financiación, supervisión, asistencia técnica, etc. En definitiva, resulta tan importante los procesos, mecanismos y herramientas que se adopten (algunas de ellas apuntadas hasta el momento) como un proceso de la toma de decisiones de forma consensuada.

Conclusiones

Los múltiples frentes abiertos en Mindanao dan cuenta de la complejidad por las que atraviesa esta región filipina. En primer lugar, una amplia diversidad de grupos armados de oposición con motivaciones distintas dificulta enormemente un proceso de paz, a lo que hay que añadir la reclamación de los derechos por parte de la población indígena y una alta militarización por parte del Gobierno (un 40% de sus fuerzas armadas desplegadas en Mindanao) conllevan a un panorama muy complejo.

Más allá de la dificultad de constatar la existencia de más de un grupo armado con distintos intereses y el intento de encauzar diversos procesos de paz paralelos con sus respectivos paneles negociadores, el hecho de no abordar de ciertos elementos transversales tampoco contribuyen al proceso de construcción de paz. Hay que remarcar que se trata de una región rica en recursos naturales, pero históricamente olvidada desde Manila, donde la reclamación de derechos desde los *lumads* (población indígena), la problemática del acceso y posesión de tierras (que ha originado el ya mencionado Rido, denotando a su vez la debilidad del sistema judicial en la región) y la proliferación descontrolada de armas ligeras son tres de los aspectos que deberían abordarse en mayor profundidad. Sobre este último aspecto, entendido no como una causa sino un "vector" que "alimenta" la violencia armada, no únicamente debe ser abordada a partir de constricciones culturales (como el status que confiere la posesión de un arma, especialmente en la cultura musulmana), sino sobre todo en las fallas estructurales antes mencionadas.

La propia longevidad y complejidad en la situación de conflicto armado ha llevado a experimentar una importante experiencia en cuanto a procesos de reintegración de ex combatientes a la vida civil o a la integración de éstos en los cuerpos de seguridad estatales. La realización de programas de este tipo ha constatado la priorización de procesos de reintegración enfocados hacia el desarrollo, pero ha omitido procesos de desarme y desmovilización que podrían contribuir a una desmilitarización progresiva de la región. Así, tanto el diseño como su aplicación han merecido ciertas críticas, por lo que no todo deben ser "buenas prácticas" que se puedan aplicar en futuros procesos. Un proceso de carácter poco participativo, especialmente entre las instituciones y organizaciones locales, y el retraso en su implementación, por distintos motivos, son otros de los elementos que agudizan esta realidad.

Actualmente, el estancamiento en el proceso de paz entre el Gobierno y el MILF, encontrándose en uno de los momentos de mayor distanciamiento en el proceso de negociación, así como la incorporación de los

programas de DDR como elemento en el proceso de paz merecen una especial atención. La posibilidad de realizar programas de DDR es algo muy novedoso en el país por lo que, antes de ver su correcta aplicación (dentro de su modestia contribución y en su efectividad como proceso) debe tomarse en consideración si es verdaderamente pertinente realizarlo. Si se llegara a tal término, dentro de un proceso flexible, responsable y transparente, son varios los elementos que se podrían contemplar. Por todo ello, se han realizado las siguientes recomendaciones, bien sea para el proceso de paz aplicado con el MNLF como con el proceso todavía por desarrollarse entre el Gobierno y el MILF. La posibilidad de incorporar al DDR como un elemento en el proceso de paz ocupará un segundo bloque de recomendaciones para tomar en consideración:

Proceso de paz (MNLF y MILF):

- Analizar la posibilidad de fortalecer los programas de desarme y desmovilización para los miembros del MNLF.
- Reforzar el acuerdo de alto al fuego adoptado en 2003, a poder ser antes de las elecciones presidenciales de 2010.
- Priorizar el retorno de los desplazados internos a sus lugares de origen.
- Abogar por apoyar los sistemas tradicionales de resolución de conflictos.
- Fortalecer el sistema judicial para mitigar el efecto del Rido.
- Explorar la posibilidad de encauzamiento legal del MoA-AD, ya sea a través de arreglos constitucionales o de modificación de partes de dicho memorando.
- Incrementar el nivel de consultas hacia la población civil y otorgar un papel más relevante a las LGU.
- Reincorporar el acompañamiento internacional a nivel de asistencia técnica y cumplimiento de los acuerdos de paz.
- Incorporar la dimensión de género en el proceso de paz.

Incorporación del DDR en el proceso de paz con el MILF:

- Considerar si el DDR es el enfoque más adecuado para llevar a cabo en Mindanao. Realizar propuestas alternativas más comprensivas, buscando la desmilitarización de la región.
- Tomar los principios de transparencia, responsabilidad y flexibilidad como principios iniciales. Ante la ausencia de un proceso de negociación, resulta tan importante los procesos, mecanismos y herramientas que se adopten como las propias decisiones tomadas.

- Realizar un análisis exhaustivo sobre lo que significa un programa de DDR. En ningún caso debe ser tomado como un proceso de desmantelamiento de grupos armados, ya que sería fruto de un proceso de negociación. Además, éste puede incluir la desmovilización de miembros de las fuerzas armadas.
- Explorar la posibilidad de incluir las fases de desarme y desmovilización, anteriormente obviadas en el proceso de reintegración para el MNLF. Un control estricto de la proliferación de armas ligeras como la consolidación del cambio de estatus del combatiente son esenciales para la construcción de paz en Mindanao.
- Priorizar mecanismos de reintegración de base comunitaria para el proceso con el MILF, donde además de consolidar la rehabilitación civil del antiguo combatiente se sienten las primeras bases del desarrollo a nivel local, a través de procesos participativos. Un DDR en Mindanao no tiene sentido sin comprender las dinámicas familiares, tribales o de clanes.
- Considerar ciertos aspectos técnicos a tener en cuenta acerca del proceso: organismos ejecutores, presencia internacional, mecanismos de control, base de datos y transmisión de información, etc.
- Plantear la posibilidad de incorporar mecanismos de justicia transicional que puedan dar una alternativa a la concesión de la amnistía, como había sucedido en anteriores procesos.
- Explorar la posibilidad de vincular este proceso con el de la integración a las fuerzas de seguridad gubernamentales, como sucedió con el MNLF.

Bibliografía

DUTHIE, R. (2007), *DDR and Transitional Justice*; 2a Conferencia internacional sobre DDR y Estabilidad en África, Kinshasa: Naciones Unidas, en <<http://www.un.org/africa/osaa/speeches/ddr%20and%20tj%20in%20africa%20-%20english.pdf>>.

ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2007), *Ficha DDR Filipinas*, Barcelona: Escola de Cultura de Pau, en <<http://www.escolapau.org/img/programas/desarme/mapa/filipinas.pdf>>.

(2008), *DDR 2008: Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración de ex combatientes existentes en el mundo durante 2007*, Barcelona: Escola de Cultura de Pau, en <<http://escolapau.uab.cat/programas/ddr.htm>>.

(2009), *Alerta 2009! Informe sobre conflictos armados, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, en <<http://www.escolapau.org/img/programas/alerta/alerta/alerta09.pdf>>.

(2009b) *DDR 2009: Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración de ex combatientes existentes en el mundo durante 2008*, Barcelona: Escola de Cultura de Pau, en <<http://escolapau.uab.cat/programas/ddr.htm>>.

FISAS, V. (2004), *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*, Barcelona: Paidós.

(2009), *Anuario 2009 sobre procesos de paz*. Barcelona: Icaria, en <<http://www.escolapau.org/img/programas/procesos/09anuarie.pdf>>.

GOBIERNO DE FILIPINAS (2008), *GMA stresses DDR framework in peace process*, Manila: OPAPP, en <<http://www.pia.gov.ph/?m=12&fi=p080902.htm&no=21>>.

GORMAN, D. (2009), *Peace in Mindanao: no other option*, Davao: The Nation, en <<http://opinion.inquirer.net/inquireropinion/columns/view/20090209-188189/Peace-in-Mindanao-No-other-option>>.

HERBOLZHEIMER, K. (2007), *Filipines: conflictos armats i processos de pau*, Sant Cugat del Vallès: XXII Curs d'Estiu. Universitat Internacional per la Pau.

ICG (2008), *The Philippines: The Collapse of Peace in Mindanao*. Asia Briefing 83, Jakarta/Bruselas:

ICG, en <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5740&l=1>>.

(2009). *The Philippines: running in Place in Mindanao*, Asia Briefing 88, Yakarta/Bruselas: ICG, en <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5921&l=1>>.

IISS (2009), *The Military Balance 2009*, London: ISS.

LINGGA, A. (2005), *Dynamics and Management of Rido in the Province of Maguindanao*. Institute of Bangsamoro Studies.

LUZ, D. (2003), *La recol·lecció d'armes: Una bona oportunitat per la reconstrucció de la Pau*. XI Premi Barcelona Solidaritat. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

MAKINANO Y LUBANG (2001). *Disarmament, Demobilization and Reintegration: The Mindanao Experience*. Manila: Foreign Affairs and International Trade Canada, en <<http://www.international.gc.ca/international/index.aspx?lang=eng>>.

MILF (2009), *DDR and the Peace Process*, en <http://www.luwaran.com/index.php?option=com_content&view=article&id=539:what-happened-to-the-peace-process&catid=article&Itemid=159>.

MINDANEWS (2009), *From DDR to RRR: gov't adopts "forward-looking strategy" in peace process with MILF*, Davao: Mindanews, en <http://www.mindanews.com/index.php?option=com_content&task=view&id=6094>.

MUGGAH, R. (2004), *The Prospects for the DDR of the MILF. A Desk Review commissioned by the UNDP*. Yakarta: UNDP.

(2006) *Reflections on disarmament, demobilisation and reintegration in Sudan*, Londres: Humanitarian Practice Network.

NACIONES UNIDAS (2006), *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, Nueva York: Naciones Unidas, en <<http://www.unddr.org>>.

NILSSON, A. (2005), *Reintegrating Ex-Combatants*, Estocolmo: SIDA.

OPAPP (2007), *The Social Integration Program*, Manila: OPAPP.

(2009), *DDR relevance to peace process*, Manila: OPAPP, en <http://opapp.gov.ph/index.php?option=com_content&task=view&id=307&Itemid=115>.

OPAPP/UNDP (2006), *Milestones. Policy Journey to peace*, Manila: OPAPP.

PHILANSA (2008). *Voice to Silence Guns. The Philippine People's Consultation Report on the Arms Trade Treaty*. Manila: Philansa, en <http://www.iansa.org/regions/asiapacific/documents/Silence_Guns.pdf>.

POULIGNY, B (2004). *Les anciens combattants d'aujourd'hui DDR*, Ginebra: Graduate Institute of International Studies.

RPMM Peace Committee: *Position paper of the RPM-RPA on the DDR*. Cagayan de Oro: RPMM.

SANTOS, S. (2009). *DDR and "Disposition of Forces" of Philippine Rebel Groups* (pendiente de publicación).

(2009b) *MNLF Integration into the AFP and PNP: Successful Cooptation or Failed Transformation?* (pendiente de publicación).

VILLANUEVA Y AGUILAR (2008). *The Reintegration of the Moro National Liberation Front in Mindanao. Mini Case Study*. Bradford: *DDR and Human Security: Post-conflict Security-building in the Interests of the Poor*, en <<http://www.ddd-humansecurity.org.uk/images/DDR%20Mini%20Case%20Study%20MNLF%20ARMM%20Philippines.pdf>>.

Escola de Cultura de Pau (UAB).

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura sobre Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 43 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

La Región Autónoma del Kurdistán: riesgos y retos para la paz

Núria Tomàs
Ana Villellas

Julio 2009



Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

1. Introducción	5
2. La Región Autónoma del Kurdistan en el marco iraquí: riesgos de conflicto y retos para la paz	7
2.1. Bagdad – Erbil: unas relaciones difíciles	7
2.2. Los “territorios en disputa”: un terreno fértil para el conflicto	9
2.3. Construyendo la paz en medio de la violencia cotidiana	12
3. Conflictividad y retos internos de la Región Autónoma del Kurdistan	13
3.1. El control del espacio político como motor de tensión	14
3.2. Hacia un horizonte de los derechos humanos	17
3.3. La mirada de género: el reto de una paz inclusiva	18
3.4. El camino hacia la paz: puentes y diálogo social	20
4. Conclusiones	21
Bibliografía	23
Escola de Cultura de Pau (UAB)	25

RESUMEN

Desde el fin del régimen de Saddam Hussein en 2003 la Región Autónoma del Kurdistán afronta numerosos retos para la construcción y consolidación de una paz duradera. Algunos de estos retos están vinculados al legado de violencia organizada y masiva emprendida por dicho régimen así como relativos a las cuestiones pendientes de un pasado reciente marcado también por un conflicto armado interno entre las facciones kurdas. Otro tipo de retos, complejos por la falta de acuerdos que les rodea, son los relativos al nuevo escenario post-2003: por una parte, las cuestiones vinculadas al nuevo marco constitucional iraquí, especialmente la determinación del estatus de los llamados "territorios en disputa", así como la resolución de las tensiones surgidas en la relación Bagdad-Erbil; por otra parte, cuestiones internas a la Región Autónoma del Kurdistán vinculadas a su proceso de normalización política y social, especialmente en materia de gobernabilidad y participación, derechos humanos y dimensión de género. Si bien las pautas y riesgos de violencia son diferentes en unos y otros casos, se trata de retos fundamentales para la promoción de la paz en una región, la del Kurdistán, que oscila entre el legado de la violencia y el cansancio social de ésta.¹

¹ Este informe es producto de una misión exploratoria a la Región Autónoma del Kurdistán iraquí realizada en mayo de 2009 en la que se llevaron a cabo entrevistas con un amplio espectro de actores locales e internacionales del ámbito político y social. Por petición expresa de las personas entrevistadas no se han realizado citaciones. La responsabilidad del contenido de este informe recae exclusivamente en las autoras, que desean a su vez agradecer a todas las personas entrevistadas sus aportaciones. Núria Tomàs y Ana Vilellas son investigadoras del Programa de Conflictos y Construcción de Paz de la Escola de Cultura de Pau (Universitat Autònoma de Barcelona).

1. Introducción

El fin del régimen de Saddam Hussein en 2003 significó numerosos cambios para la Región Autónoma del Kurdistán. Si desde 1991 esta zona había gozado de una autonomía *de facto* después de que se le otorgara una protección a partir de la exclusión aérea fijada por el paralelo 36, la intervención militar de la coalición internacional en 2003 constituyó un nuevo punto de inflexión: los gobernantes kurdos participaron por primera vez del Gobierno central y se visibilizó el pasado de represión sufrido por la población kurda durante décadas. La brutalidad del régimen del partido Baath fue de tal magnitud que sus consecuencias físicas y sociales siguen siendo visibles. La utilización de armamento químico contra la población de Halabja en 1988, donde en un día llegaron a morir 5.000 personas, encarnó el hecho más trágico de la estrategia de aniquilación del pueblo kurdo emprendida por Saddam Hussein.

Mientras el Gobierno Regional del Kurdistán (KRG, por sus siglas en inglés) lideraba esta nueva etapa para la Región, en 2003 se inició un conflicto de grandes proporciones en el resto de Iraq, enormemente letal, que sumió el país en una espiral de violencia. Desde entonces, a los ataques contra la presencia militar estadounidense se han sumado los atentados contra miembros de las comunidades shiítas y sunnías, y posteriormente la comunidad cristiana, en paralelo a la acción de al-Qaeda, a la actividad "contrainsurgente" del Ejército iraquí y las fuerzas internacionales, y a multitud de elementos desestabilizadores. Todo ello ha generado una de las mayores crisis humanitarias en el mundo ya que más de dos millones de personas han tenido que refugiarse en otros países, principalmente en Siria y en Jordania, y dos millones más han huido a otras zonas del país, siendo la región del Kurdistán un importante punto de llegada.

Frente a este contexto de violencia extrema, la situación en la Región Autónoma del Kurdistán se evalúa como enormemente positiva. De entrada, desde un punto de vista de seguridad, apenas se han producido atentados en los últimos seis años, el último en 2007. Asimismo, el país ha avanzado hacia la superación de su propio pasado violento, que incluye una guerra civil durante los años noventa, que dejó heridas que siguen sin estar hoy completamente cerradas. En aquel entonces, el país se dividió físicamente en dos mitades y la estructura administrativo-institucional se repartió entre los dos grandes partidos y partes contendientes, el PUK y el KDP.

En el actual entorno de violencia en el conjunto en Iraq, los esfuerzos de las autoridades se han centrado, por una parte, en garantizar la seguridad militar, pero también en intentar hacer de la Región Autónoma del Kurdistán una zona próspera social y económicamente, construir un corpus legislativo propio, desarrollar las instituciones, mantener la autonomía adquirida desde 1991, y negociar con Bagdad todas aquellas cuestiones de interés para la región. Sin embargo, las relaciones con el poder central no han sido fáciles: el desacuerdo sobre el grado de federalismo del nuevo Estado iraquí y el encaje de la Región Autónoma del Kurdistán dentro de Iraq, el litigio sobre la distribución de los ingresos derivados de la riqueza del país, y sobre todo las controversias respecto a la gestión de las ingentes cantidades de petróleo que se encuentran bajo suelo iraquí, han sido contenciosos que han generado tensión en los últimos tiempos. Pero más problemáticas han sido las controversias en torno a los conocidos como "territorios en disputa".²

La situación respecto a esta franja de territorio, que se extiende desde Siria hasta Irán a lo largo de los límites meridionales de la Región Autónoma del Kurdistán y que incluye ciudades como Kirkuk, aglutina la esencia de la tensión pasada y presente entre kurdos y árabes. Escenario de las políticas de arabización del régimen de Saddam Hussein seguidas de la expulsión de la población kurda, la situación de estos territorios constituye el principal eje de creciente tensión entre

² En el presente informe se utilizará la fórmula "territorios en disputa" por ser la más utilizada, pero se empleará entrecuillada porque la misma denominación es objeto de desacuerdo.

el Gobierno del Kurdistán y el poder central en Bagdad, junto con otros actores internos y externos. Mientras las autoridades kurdas exigen definir el estatus de estas zonas en el marco de lo establecido en la Constitución de 2005, numerosos factores lo han imposibilitado hasta el momento, hasta el punto que ha transcurrido un año y medio del plazo límite para la celebración de un referéndum sin que haya perspectivas de que vaya a llevarse a cabo.

La tensión ha aumentado en las "zonas en disputa" y áreas como Mosul o Kirkuk son hoy en día uno de los puntos más conflictivos de Iraq e incluso de Oriente Medio. Los peligros asociados a ello se vinculan a tres riesgos: que la violencia siga *in crescendo*, que traspase la hasta ahora tranquila Región Autónoma del Kurdistán, y que la retirada prevista de las tropas estadounidenses pueda ser aprovechada por algunos actores para implementar de forma unilateral y violenta sus agendas, tanto en dichas zonas como en el conjunto del país. Asimismo, la letalidad y las amenazas para los habitantes de estas zonas son de tal magnitud que muchos se han visto obligados a huir. Al mismo tiempo, en términos de coexistencia, la polarización entre grupos religiosos y étnicos en el conjunto del país ha incrementado el sentimiento de pertenencia y lealtad al grupo por encima de cualquier marco de ciudadanía, contribuyendo ello a inflamar la tensión.

Al margen de la violencia abierta en los "territorios en disputa", la Región Autónoma del Kurdistán también ha sido escenario de bombardeos dentro de su territorio provenientes de Turquía y de Irán, con el objetivo de combatir las bases de los grupos armados kurdos instalados en la región. Aún generando consecuencias no desdeñables, el poder destabilizador de estos ataques dentro de la región del Kurdistán ha tenido un efecto limitado, sobre todo en el marco de las crecientes relaciones económicas del KRG con Turquía en las que parece que ambas partes han optado por priorizar a la confrontación una *entente* estratégica. La salida del primer barril de petróleo desde la Región Autónoma del Kurdistán hacia el puerto turco de Ceyhan el 1 de junio del presente año ha ilustrado esta nueva etapa de relaciones entre vecinos.

Más allá de las amenazas a la seguridad, la situación en los "territorios en disputa" y el alcance final del encaje de la Región Autónoma del Kurdistán dentro de un Iraq aún en proceso de configuración, los retos a los que se enfrenta internamente la región del Kurdistán son numerosos. En términos de gobernabilidad y participación, la falta de implementación plena de un Estado de derecho o el limitado desarrollo de la sociedad civil siguen constituyendo déficits democráticos. Por otro lado, la mejora de la situación en términos de derechos humanos y de derechos de las mujeres siguen siendo retos que es necesario abordar. Por otra parte, en términos de bienestar social, la falta de avances, o incluso el retroceso, en los estándares de vida de buena parte de la población (que vive con pocas horas diarias de electricidad y sin agua corriente, y con dificultades para hacer frente al aumento del coste de la vida y a los bajos salarios) constituye también uno de los principales elementos a afrontar. Aún así, en este escenario de retos, la región afronta con optimismo el futuro y lucha para consolidar los logros obtenidos. Como ejemplo, la institucionalización del discurso de los derechos humanos constituye un hecho remarcable, con pasos hacia su implementación.

El presente trabajo pretende identificar los riesgos y retos a los que se enfrenta la región del Kurdistán iraquí en el momento presente, aportando una mirada de construcción de paz e incorporando la perspectiva de género en el análisis. El informe se estructura en dos partes: en primer lugar (apartado 2), se aborda el eje de conflictividad entre el Gobierno kurdo y el Gobierno central, y la materialización de este enfrentamiento en los "territorios en disputa", analizando los factores de la tensión; en segundo lugar (apartado 3), se analizan los elementos de tensión vinculados a la dimensión propiamente interna de la Región Autónoma del Kurdistán, incluyendo los retos en el ámbito de la participación política, los derechos humanos, y la situación de las mujeres. Asimismo, en cada uno de estos apartados se abordan elementos que podrían contribuir a afianzar una paz sostenible y duradera, así como iniciativas en esa dirección que numerosos actores, aunque de una manera aún minoritaria y fragmentada, están llevando a cabo dentro de la región.

2. La Región Autónoma del Kurdistán en el marco iraquí: riesgos de conflicto y retos para la paz

La primera característica definitoria de la Región Autónoma del Kurdistán es que, a pesar de la extrema conflictividad en la que Iraq se ha sumido desde 2003 con cifras de muertes mensuales que alcanzaron en 2006 las 3.000 personas, el territorio del Kurdistán se ha mantenido prácticamente al margen de la violencia. Los fuertes controles de seguridad impuestos por las autoridades en la entrada al territorio kurdo y en su interior, así como la eficacia y lealtad de los *peshmergas* y la colaboración ciudadana para evitar los ataques son algunos de los factores explicativos a menudo aludidos.

Para analizar la situación en términos de conflictividad y evaluar los riesgos de que ésta se incremente, pueda llegar a traspasar las fronteras o se origine un nuevo conflicto, es necesario abordar dos cuestiones: en primer lugar, la tensión política entre la clase política kurda y sus vecinos árabes de Iraq; en segundo lugar, la situación de los "territorios en disputa". El aumento de violencia en estas zonas "en disputa", el incremento de los mensajes agresivos al respecto y el carácter de los elementos en juego hacen que en torno a ellas se presente un riesgo no desdeñable de conflicto. La primera parte (apartado 2.1) permite contextualizar la actual tensión, mientras que la segunda (apartado 2.2) ilustra el terreno de batalla donde ésta se dirime. En un último apartado (2.3), se abordarán elementos de construcción de paz relevantes para la tensión abordada.

2.1. Bagdad – Erbil: unas relaciones difíciles

La tensión entre el poder político en Erbil, capital del Kurdistán iraquí, y Bagdad, capital del Estado, ha ido en aumento en los últimos tiempos. Tanto la retórica belicista utilizada, como los incidentes sobre el terreno, han hecho temer por un conflicto de mayores proporciones que pudiera añadirse a la ya de por sí delicada situación en el resto del país. Repleta de elementos tangibles, pero también de suspicacias menos tangibles, las difíciles relaciones entre ambos poderes constituyen actualmente el principal eje de conflictividad vinculado al Kurdistán.

Las relaciones entre la clase política kurda y la árabe en Bagdad se definen actualmente bajo dos prismas: el de la decepción, y el de la desconfianza. Decepción, esencialmente proveniente de la parte kurda, y desconfianza, básicamente mutua. Las relaciones entre ambas poblaciones a lo largo de la historia no han sido fáciles y, tras varios enfrentamientos durante el s.XX, el pasado aún muy

reciente de intento de aniquilación del poder central árabe hacia el pueblo kurdo sigue pesando en los contactos entre ambas comunidades. La figura de Mustafa Barzani, el padre del actual mandatario kurdo, que luchó contra el Ejército iraquí, domina con su retrato prácticamente todos los espacios públicos y privados del Kurdistán y constituye un buen indicador del recuerdo continuo de este pasado.

Los acontecimientos de 2003 marcaron un punto de inflexión con la participación de los dirigentes kurdos en el diseño del nuevo Iraq y de allí nace uno de los principales reproches de las autoridades kurdas con respecto a la situación actual. Se considera que se invirtieron muchos esfuerzos en participar en el nuevo marco esperando poder construir conjuntamente un Estado democrático, pero se alega que Bagdad está respondiendo de forma autoritaria a esta colaboración, a la vez que consideran que ésta no ha reportado los beneficios esperados para la Región del Kurdistán. En este sentido, es cada vez más habitual oír la comparación de la figura del actual primer ministro iraquí, Nouri al-Maliki, con la del ex dictador Saddam Hussein, y hechos como el envío de tanques en agosto de 2008 a la zona en disputa de Khanaqin, en el noreste de Bagdad, son utilizados como argumento para corroborar la que se considera una actitud despótica y agresiva del Estado central. Desde el punto de vista de las autoridades del Kurdistán, se afirma que Bagdad ha tratado injustamente a los kurdos, citando incluso que tras la caída de Saddam Hussein se prestó apoyo a Nouri al-Maliki en su retorno del exilio. Según Erbil, la participación kurda en la gobernabilidad de Iraq hubiera merecido un mejor trato en numerosos elementos que son, hoy en día, objeto de tensión y disputa.

Los agravios más tangibles manifestados por las autoridades kurdas en relación con la actitud de Bagdad son numerosos. Por una parte, se refieren a la política del Gobierno central de retrasar la entrega del presupuesto acordado, o de no cumplir con el importe íntegro. Por otra parte, se alude a la no aceptación de representación diplomática del KRG en los foros internacionales donde participa Iraq, a la vez que se critica que, por ejemplo, figuras kurdas como el Jefe de Estado Mayor del Ejército iraquí sean ignoradas. Asimismo, permanece el desacuerdo acerca de la presencia y encaje de los *peshmergas* en el Ejército iraquí. Pero una de las mayores controversias entre el poder central y Erbil ha venido dada por la cuestión del petróleo. La decisión del KRG de conceder licencias de explotación a compañías extranjeras fue fuertemente opuesta por Bagdad, argumentando su carácter inconstitucional, y fue motivo de tensa discordia entre ambos poderes. Finalmente, recientemente los primeros barriles de petróleo kurdos salieron en dirección hacia Turquía, después de que el KRG y el Gobierno iraquí alcanzaran un acuerdo sobre su exportación.

En las difíciles relaciones entre kurdos y árabes también entran cuestiones menos tangibles. Desde posiciones kurdas se hace referencia a la consideración de los kurdos como inferiores por parte de los árabes, a la vez que se constata que ser "anti-kurdo" en el resto de Iraq constituye un elemento unificador. Asimismo, en la interpretación para ello, los propios kurdos esgrimen que son percibidos como pro-occidentales, pro-EEUU y pro-israelíes.

Una de las cuestiones de fondo en esta tensión y uno de los principales factores de la falta de confianza, radica en la percepción habitual proveniente de la parte árabe de que la actual región del Kurdistán persigue conseguir la independencia, así como, desde la parte kurda, de que Bagdad pretende imponer de nuevo un Estado centralizado. Parece que es en este punto donde radica el principal contencioso árabe-kurdo y que ha marcado las recientes negociaciones políticas en varios aspectos: desde el futuro de los "territorios en disputa", cuya potencial incorporación a la Región Autónoma del Kurdistán es interpretada desde Bagdad como un primer paso hacia la independencia, hasta la negociación de la ley de hidrocarburos y de la distribución de rentas, todos ellos elementos percibidos como cruciales para garantizar la viabilidad de cualquier hipotética entidad independiente.

Desde posiciones árabes se teme la independencia de una zona con abundantes recursos naturales, además de haber sido desde 2003 la única área funcional del conjunto iraquí, especialmente en el marco de un Estado central enormemente debilitado. Desde posiciones oficiales kurdas, en cambio, se enfatiza el deseo de permanecer dentro de la estructura federal iraquí. Se alega como prueba el rumbo adoptado desde 1991 cuando la zona gozó de grados elevados de autonomía y, a pesar de ser tan reciente la represión de la población kurda emprendida por Saddam Hussein, se escogió mantenerse en el marco estatal. Además, desde el discurso kurdo, se enfatiza que no está en el interés de la Región Autónoma del Kurdistán convertirse en un Estado independiente, dada su posición geoestratégica y también por estar en un mundo cada vez más interconectado.

Sin embargo, analistas entrevistados identifican un doble discurso por parte de las autoridades kurdas respecto a esta cuestión. Según éstos, los dirigentes kurdos esgrimen hacia el exterior el discurso de la negación de la independencia como opción, pero para consumo interno la mantienen como objetivo deseable a muy largo plazo. Ello contribuye a generar mayor desconfianza de la parte árabe, a la vez que plantea un escenario futuro que, en todo caso, no sería alcanzable de la mano de los actuales gobernantes. ¿Para qué sirve plantear que dentro de 100 años el Kurdistán podría ser independiente?, se cuestionan estas voces.

La narrativa del derecho a la independencia sería efectivamente legítima, pero cabría valorar si, dado el contexto real a corto plazo, el impacto negativo de su uso para las relaciones kurdo-árabes haría deseable un cambio de estrategia. De hecho, desde las mismas fuentes oficiales que niegan cualquier deseo o interés por la independencia se reconoce que existe un problema de comunicación y que la posición kurda debería transmitirse de forma más clara.³

Otro de los reproches esgrimidos por las autoridades kurdas es el predominio de la mentalidad "fuertes vs. débiles" que se adopta desde el Gobierno central. Según esta interpretación, Bagdad sólo se acerca a los kurdos cuando es "débil" y necesita alcanzar acuerdos; en cambio, se olvida de los kurdos cuando es "fuerte". Desde el lado kurdo también se deplora la aproximación en términos de mayorías/minorías y se reclama que los kurdos no defienden ser una mayoría, sino simplemente una "nación".

Según personas entrevistadas, el pasado de represión y de sufrimiento kurdo contribuye a alimentar la desconfianza de la parte kurda, ya que ante este escenario el sentimiento de sentirse traicionado es más recurrente. No se debe olvidar que la violencia sufrida por la población kurda (aunque no con exclusividad) ha generado una sociedad donde una mayoría de individuos son víctimas de trauma. Según fuentes expertas, no existe familia kurda que no haya sufrido un episodio traumático.

Dado este contexto, y a pesar del derrocamiento de Saddam Hussein, del lado kurdo se esgrime la persistencia de elementos baathistas con destacable poder en el país. Autoridades kurdas entrevistadas se han referido a la fortaleza de sectores pro-Saddam Hussein en el Gobierno central como un elemento de grave preocupación. En el mismo sentido, la violencia en los "territorios en disputa" es atribuida por algunas autoridades kurdas a sectores baathistas apoyados por Siria⁴, siendo un signo también de la desconfianza hacia el entorno árabe.

Además de los elementos mencionados, la principal tensión existente en el momento presente entre las autoridades kurdas y árabes en Bagdad se refiere a la cuestión de los "territorios en disputa". Respecto a ésta, podría afirmarse que las actitudes han sido agresivas por ambas partes, algunas en el plano dialéctico, otras en el plano militar. Lo ocurrido recientemente en Mosul, donde una lista nacionalista árabe de marcado carácter anti-kurdo consiguió vencer en las elecciones provinciales sin que los resultados de la lista kurda fueran tenidos en cuenta a la hora de formar el gobierno, constituye un ejemplo paradigmático del

³ Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

⁴ Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

enfrentamiento.⁵ El aumento de la inestabilidad en la zona desde entonces supone también un reflejo del fácil salto de la tensión política hacia la violencia física.

2.2. Los "territorios en disputa": un terreno fértil para el conflicto

Los conocidos como "territorios en disputa" abarcan una franja de territorio al sur de los límites de la actual Región Autónoma del Kurdistán y que se extiende de Siria a Irán. Según un informe del Ministerio de Asuntos Extra-Regionales del KRG, estas zonas incluyen territorios dentro de las actuales gobernaciones de Kirkuk, Nineva (Mosul), Diyala y Wasit (Kut) y su calificación de "disputados" estriba del hecho de que sus fronteras internas, sus unidades administrativas, sus recursos y su población fueron sujetos a cambios en el marco de los programas de arabización adoptados hace décadas por el Gobierno central.⁶ Según datos del KRG, dichos cambios hicieron disminuir el número de población kurda en cada región, crearon nuevas unidades y transfirieron a colonos árabes tierra perteneciente a kurdos y turcomanos. Por ello, desde el KRG se reclama que es necesario revertir aquellas políticas y definir el status de estos territorios, por lo que las autoridades kurdas iniciaron en 2003 una campaña para solucionar esta cuestión. Por otro lado, desde el Gobierno central se ve con reticencia las pretensiones kurdas y se afirma que sólo pueden calificarse de áreas "en disputa" porque el KRG las reclama.⁷

Desde entonces la evolución de los acontecimientos se ha producido a dos niveles. En el plano legislativo, varios artículos sobre los "territorios en disputa" han sido aprobados. Destaca el artículo 58, de la Ley de Administración Transicional de 2004, y que fue absorbido posteriormente por el artículo 140 de la Constitución iraquí votada en 2005, el cual define, con cierta ambigüedad, tres fases para alcanzar una definición final del estatus de estas zonas: "normalización", elaboración de un censo y celebración de un referéndum.⁸ En el plano de políticas en el terreno, diversos expertos afirman que la zona ha pasado a ser progresivamente controlada *de facto* por el KRG, aún permaneciendo *de iure* bajo el Gobierno central. En la práctica y entre otras medidas, ello ha significado la presencia de

peshmergas, o fuerzas regionales del Kurdistán. Respecto a las fases previstas, si bien la fecha límite fijada por la Constitución para la celebración del referéndum (31 de diciembre de 2007) no se cumplió, se ha llevado a cabo parte de las otras fases. Según el Gobierno kurdo, la fase de normalización está completada y logísticamente está todo preparado para el censo.⁹

En paralelo, a medida que aumentaba la tensión política se ha constatado un aumento de la violencia directa en las "zonas en disputa": la violencia se ha manifestado de diversas formas, produciéndose continuos atentados con bomba que han causado la muerte de decenas de personas, pero también asesinatos y numerosos incidentes. Los dos principales centros conflictivos se concentran por una parte en el área de Mosul y, por otra, en la zona de Kirkuk. Fue cerca de esta ciudad donde a mediados de junio se produjo el atentado de mayor magnitud de los últimos 15 meses en todo Iraq, y causó la muerte de más de 70 muertes y heridas a cerca de 200.¹⁰

Desde el KRG se culpa a Bagdad de la falta de implementación del artículo 140 de la Constitución, arguyendo que, además, ésta fue votada por la mayoría de iraquíes. Desde posiciones árabes, se critica la actuación del KRG al considerar que desde 2003 se ha llevado a cabo una política de desplazamiento forzoso de población árabe y de colonización organizada de nueva población kurda.¹¹ Si bien es cierto que la Constitución fue ratificada por el pueblo iraquí, también es cierto que fue negociada y aprobada en un momento en que el balance de fuerzas era favorable a los sectores kurdos en Bagdad. Asimismo, fuentes consultadas han afirmado que existe cierta presión indirecta de parte de las autoridades del KRG para que población kurda regrese a las "zonas en disputa".¹² Paradójicamente, y mientras Erbil culpa a Bagdad de la situación, sectores dentro de la Región Autónoma del Kurdistán culpan al KRG de no haber presionado suficientemente en esta cuestión. Según varias opiniones recogidas, incluidas las de sectores próximos al partido opositor Lista del Cambio, el Gobierno kurdo es responsable de la situación ya que perdió la oportunidad de conseguir la implementación del artículo 140 desde que se aprobara en 2005.

5 Según fuentes gubernamentales kurdas, el KRG no reclama Mosul, pero sí exige el reconocimiento de que al menos un tercio de sus habitantes son kurdos. Ver Los Angeles Times, *In Nineveh, tensions between Iraqi kurds and arabs simmer*, 23 de junio de 2009, en <http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-iraq-kurds23-2009jun23_0,3375847_story>.

6 Kurdistan Regional Government, Ministry of Extra Regional Affairs, *Report on the Administrative Changes in Kirkuk and the Disputed Regions*, 2009.

7 International Crisis Group, *Iraq and the Kurds: resolving the Kirkuk crisis*, 19 de abril de 2007, en <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4782&l=1>>.

8 Se puede consultar el artículo 140 en <<http://www.krg.org/eng/issues/article140.aspx>>. Por normalización se entiende el proceso de revertir las políticas de arabización emprendidas en décadas anteriores. Ver el informe de Internacional Crisis Group, *Iraq and the Kurds: resolving the Kirkuk crisis*, 19 de abril de 2007.

9 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009. Según dicha fuente, el número de familias árabes que llegaron con la política de arabización y ya han abandonado Kirkuk son 20.000. A su vez, 25.000 familias kurdas habrían vuelto a Kirkuk; 15.000 familias kurdas lo habrían hecho a Sinjar; en Khanaqin, 14.000 familias habrían retornado, mientras que 1.700 familias árabes habrían partido. Asimismo, 1.700 contratos agrícolas se habrían cancelado en el conjunto de los "territorios en disputa".

10 The Washington Post, *Truck bomb kills dozens in Northern Iraq*, 21 de junio de 2009, en <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/20/AR2009062000434.html>>.

11 International Crisis Group, *Iraq and the Kurds: resolving the Kirkuk crisis*, 19 de abril de 2007, en <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4782&l=1>>.

12 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009. En concreto, un analista entrevistado manifestó que a pesar de haber vivido en Erbil durante años, el Gobierno seguía mandando su ración periódica de comida asignada a Kirkuk. Según esta fuente, aún habiendo nacido en Kirkuk y habiendo tenido que huir, no resulta lógico que se pretenda en dichas circunstancias que uno retorne a Kirkuk a instalarse en campamentos sin el mínimo de servicios, considerando que, en todo caso, debería ser una decisión individual libre.

Tanto estas opiniones como las del Gobierno del Kurdistán parten del presupuesto de que si se implementara el artículo 140 la población escogería la opción de vincularse a la Región Autónoma del Kurdistán. El censo base considerado por el KRG es el de 1957, antes de la arabización. Por ejemplo en Kirkuk contabiliza entre un 63 y 65% de población kurda. Sin embargo, a aquel presupuesto pueden hacerse dos apreciaciones. En primer lugar, parece que el descontento hacia el KRG de los habitantes de la zona es grande y creciente. La población, además de sufrir la violencia de forma directa considera que sus necesidades están desatendidas. Según varias fuentes consultadas, no sólo faltan servicios básicos para la mayoría de la población, sino que parte de las familias retornadas sigue viviendo en campamentos sin un mínimo de condiciones. Por ello, ante la desconfianza hacia el KRG no queda claro si ante un eventual referéndum la población se mostraría favorable a la incorporación a la Región Autónoma del Kurdistán, a pesar de resultar atractiva por ser una zona que goza de mayor estabilidad. En segundo lugar, el artículo 140 establece el marco de actuación y explicita la existencia de tres fases, pero no detalla aspectos cruciales como las opciones a plantear en el hipotético referéndum.¹³ Así, si bien tal ambigüedad no ha ayudado en el avance a una solución, sí que abre la posibilidad de más opciones más allá de las dos principales, a saber, que la zona pase a depender del Gobierno central, o bien del KRG. Una tercera opción también contemplada, y que en los últimos tiempos ha tenido una creciente aceptación entre ciertos sectores, prevé la creación de una entidad autónoma en Kirkuk.¹⁴ A su vez, ciertos elementos ofrecen margen para el acuerdo, como el hecho que el artículo 140 sea ambiguo con respecto a la conducción de un referéndum, ya que permitiría tanto la celebración de referéndum para votar las opciones posibles, como un referéndum para ratificar un acuerdo político previo. Es en esa estrategia en la que la UNAMI parece estar centrándose en la actualidad con la presentación de su último informe.¹⁵

Respecto a las causas de la disputa, destacan dos elementos principales, recibiendo cada uno de ellos énfasis diferentes según los puntos de vista. Por una parte, se define la problemática entorno a los "territorios en disputa" como una cuestión de dignidad y de justicia histórica, estableciendo la raíz del problema en la política implementada por el Gobierno de Bagdad hace décadas. Por otra parte, desde otras visiones se afirma que la existencia de petróleo en esta zona constituye el principal factor de la pugna. Según la primera visión, se enfatiza que

el daño sufrido en el pasado tiene que ser corregido y reparado, para lo que la aplicación del artículo 140 se plantea como la única y perfecta solución. Según la segunda, la cuestión del petróleo constituye el factor fundamental de la disputa, vinculado a las percibidas aspiraciones de independencia y a las fuerzas centrífugas procedentes de Erbil. Para este punto de vista, el hecho de que se estima que Kirkuk posee el 13% de las reservas de petróleo iraquíes, elemento que constituiría la principal base económica para una futura entidad independiente o, al menos, el máximo de autónoma, se convierte en uno de los principales elementos explicativos.¹⁶ En contraste con esta opinión, fuentes gubernamentales han indicado que en ningún caso el factor hidrocarburos permite explicar la posición del KRG, aduciendo que el acuerdo existente es que el petróleo se entrega a Bagdad y desde allí se distribuye.¹⁷ En este sentido, fuentes oficiales constatan que la cuestión de los "territorios en disputa" se enmarca en un problema grave de mala interpretación que afecta tanto a la comunidad internacional, como a ONG y centros de análisis.¹⁸

En este contexto, algunos analistas consultados para la elaboración del informe apuntan a la posibilidad de encontrar una solución que desvincule el elemento histórico y geográfico del administrativo. Según esta opción, el reconocimiento de parte de las reivindicaciones kurdas (del agravio histórico, de la continuidad cultural y demográfica, de la necesidad de reparación, etc) no tendría que ir en detrimento de alcanzar un acuerdo en el plano administrativo, pudiendo ser adoptadas diferentes fórmulas en base al consenso de las partes.¹⁹

Cabe añadir que las partes enfrentadas no se limitan al KRG y a la clase política árabe en Bagdad, sino que la cuestión de Kirkuk y de los "territorios en disputa" engloba a otras comunidades religiosas y étnicas que habitan estas zonas. Además de población kurda y árabe, hay turcomanos y caldeano-asirios, entre otros. La comunidad turcomana es especialmente numerosa en ciertas zonas y a través de sus representantes políticos ha mostrado a menudo posiciones fuertemente opuestas a los posicionamientos kurdos, del mismo modo que lo han hecho líderes árabes en la zona. Asimismo, es necesario no tratar los "territorios en disputa" como un todo, ya que su composición étnico-religiosa y su realidad

13 International Crisis Group, *Iraq and the Kurds: resolving the Kirkuk crisis*, 19 de abril de 2007, en <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4782&l=1>>.

14 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

15 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009. Ver International Crisis Group, *Iraq and the Kurds: Trouble Along the Trigger Line*, 8 de Julio de 2009 en <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6207&l=1>>.

16 Sin embargo, algunos análisis indican que los seis campos de petróleo existentes en Kirkuk ha consumido una parte importante de sus reservas iniciales, por lo que su capacidad diaria actual está en disminución. Iraq Revenue Watch, en International Crisis Group, *The Brewing Battle over Kirkuk*, 2006.

17 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009. Esta posición contrasta con un informe del KRG que se inicia con una referencia a la existencia de petróleo en Kirkuk, afirmando que "el petróleo juega un rol decisivo en la determinación del futuro de la Región de Kurdistán en general y de la gobernanación de Kirkuk en particular (Kurdistán Regional Government, Ministry of Extra Regional Affairs, *Report on the Administrative Changes in Kirkuk and the Disputed Regions*, pag. 9).

18 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

19 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

(en términos históricos o de hechos sobre el terreno) difiere considerablemente de un caso a otro. Así, hay zonas donde la población kurda puede considerarse que es mayoría, mientras que en otras no. Por otro lado, cabe tener en cuenta que Kirkuk, mosaico de las diferentes comunidades, tiene una consideración especial, con un carácter simbólico para el Kurdistán que ha sido comparado con Jerusalén. En el marco de la retórica nacionalista kurda, cabe recordar que el padre del actual mandatario, Moustafa Barzani, se refirió a Kirkuk como el corazón del Kurdistán, haciendo de su recuperación una cuestión mayor.

Los lazos exteriores de algunas de estas comunidades han contribuido a una progresiva internacionalización de la cuestión de Kirkuk. Sectores de la comunidad turcomana han recibido el apoyo de Turquía, hecho denunciado desde sectores kurdos, y otras, como ciertos grupos de yazidíes, habrían recibido el de Irán.²⁰ Ello ha inflamado considerablemente la tensión y ha hecho temer por un conflicto de mayores proporciones a nivel regional. La presencia externa no se ha limitado a apoyos provenientes de países vecinos, sino que ha incluido a elementos salafistas extranjeros. Según analistas consultados para el presente informe, la presencia de grupos armados yemeníes, saudíes o sirios con una marcada ideología islamista extremista explica parte de la violencia registrada en determinadas zonas. Por ejemplo en Mosul, según fuentes de la sociedad civil, estos grupos radicales armados controlan ciertas zonas de la ciudad, sin que sea posible llevar a cabo ninguna actuación sin su consentimiento. Su ideología se basa en la persecución de cualquier elemento que pueda ser considerado infiel para la religión musulmana, desde una interpretación rigorista de ésta.

Sin embargo, cabe tener en cuenta que la violencia en los "territorios en disputa", que se manifiesta bajo diversas formas tiene un carácter complejo y multidimensional, adquiriendo a veces un carácter extremadamente difuso. Según varios analistas, existe la percepción de que detrás de la violencia están, a la vez, "todos y nadie". Aún así, es posible identificar varios factores que contribuyen a la violencia en los "territorios en disputa", aunque la atribución de su origen es objeto de respuestas diametralmente opuestas. Para unos, entre los que se encuentran fuentes gubernamentales kurdas, la violencia proviene fundamentalmente de grupos del entorno de la red al-Qaeda, o bien de la suma de éstos y una insurgencia baathista apoyada por Siria. Los que atribuyen al origen de la violencia un carácter externo también destacan la presencia de elementos violentos saudíes o yemeníes como principal factor. Además, en otros casos, se responsabiliza a países vecinos, como Turquía, del apoyo a una de las partes enfrentadas como elemento de la tensión.

20 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

Para otros, en cambio, la violencia tiene un origen interno destacable. En este sentido, analistas entrevistados han expresado la opinión de que recae cierta responsabilidad en las actuaciones del KRG: la presencia masiva de *peshmergas* fuertemente armados en un territorio tan pequeño (por ejemplo la ciudad de Kirkuk), juntamente con la presencia de milicias de otras comunidades (árabe sunníes y turcomanos) –aunque de una magnitud mucho menor–, habría contribuido a inflamar la situación.²¹ A ello, cabe añadir los mensajes agresivos lanzados por todas las partes: el presidente Jalal Talabani se refirió a que Kirkuk se convertiría en una tumba para Turquía²² y el presidente Massoud Barzani había declarado a algunas fuentes estar dispuesto a defender dichos territorios con los tanques.²³ Asimismo, algunas fuentes consultadas también hacen referencia al interés político de los dirigentes kurdos en mantener el nivel de violencia en la zona, añadiendo a su vez, que en ella se estaría desarrollando un conflicto entre el PUK y el KDP para su control. Asimismo, desde el Gobierno central los movimientos también han tenido una aproximación agresiva, empezando por la entrada de tanques de agosto de 2008 en Khanaqin, tal y como ya se ha mencionado. A su vez, la presencia de la Policía Nacional Iraquí en Mosul, con un fuerte control del área, tendría también un importante peso en inflamar la situación.²⁴

Independientemente de la autoría de la violencia, cabe tener en cuenta que la población civil resulta a menudo víctima de ésta, a la vez que afecta a todas las comunidades. Cabe destacar que zonas como Mosul sufrieron una ola de ataques contra miembros de la comunidad cristiana desde mediados de 2008, provocando el desplazamiento de miles de personas.²⁵ La violencia contra cristianos se ha mantenido, y en las últimas semanas de mayo de 2009 resultó especialmente alarmante el asesinato de varias familias cristianas en Kirkuk en una forma no vista anteriormente. Según algunas fuentes consultadas, la percepción de proximidad de la comunidad cristiana con EEUU podría explicar dichos asesinatos. Asimismo, en un espacio físico crecientemente compartimentalizado según criterios sectarios parece que la distancia entre comunidades se ha incrementado. Como indicador revelador, los taxistas se niegan ya a traspasar la zona de su comunidad.²⁶

En relación con la presencia estadounidense, la retirada de las tropas de combate de las ciudades

21 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

22 Estas afirmaciones se referían a la posición beligerante de los representantes turcomanos apoyados por Turquía. Las declaraciones coincidieron con la presencia de tropas turcas en territorio kurdo para combatir al PKK en febrero de 2008.

23 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

24 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

25 The New York Times, *Iraqi christians flee Mosul in the wake of attacks*, 14 de octubre de 2008, en

<<http://www.nytimes.com/2008/10/15/world/middleeast/15iraq.html>>.

26 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

iraquíes, prevista para el 30 de junio de 2009, también se produjo en paralelo a un aumento visible de los ataques armados. Siendo por el momento una incógnita cómo el nuevo escenario afectará a la situación en estos territorios, analistas entrevistados apuntan a que el escaso interés de EEUU en solucionar la situación en Iraq ante la prioridad afgana y pakistaní no contribuirá a desencallar el *impasse*. En este sentido, existe especial preocupación desde el KRG y desde varios actores kurdos sobre el potencial destabilizador de la retirada estadounidense. Aún así, existe la certeza de que, aunque las tropas se retiren, "EEUU no lo hará".²⁷ En este escenario, la UNAMI ha adquirido un creciente protagonismo en la cuestión de los "territorios en disputa", que se ha materializado en un reciente informe entregado a las partes en el que plantea cuatro posibles escenarios.²⁸

Existe un consenso generalizado en afirmar que cuanto más tiempo transcurre, más se agrava el problema. Sin embargo, si para algunos la implementación del referéndum en la fecha prevista era considerada como una acción unilateral adoptada sin consenso y susceptible de generar un conflicto abierto, el hecho de que a estas alturas no se haya implementado, ni haya perspectivas para ello, también es considerado un serio factor de enfrentamiento. Asimismo, desde posiciones oficiales kurdas se afirma que una resolución de la cuestión de los "territorios en disputa" significaría un desbloqueo de las otras cuestiones pendientes.

Por todas las razones expuestas, los riesgos de aumento de la conflictividad parecen evidentes. Para evitarla, sería deseable, de entrada, reducir la retórica agresiva utilizada en los últimos tiempos, buscar consensos, e iniciar políticas de construcción de confianza y de construcción de paz con carácter urgente, siendo las existentes hasta el momento de alcance limitado y sujetas a múltiples dificultades.

2.3. Construyendo la paz en medio de la violencia cotidiana

Los fracasos de los procesos de negociación en relación a los "territorios en disputa" en el ámbito político, visibles en la animosidad manifiesta entre el primer ministro iraquí, Nouri al-Maliki, y el presidente del Kurdistán, Massoud Barzani, han supuesto una amenaza para el logro de una paz duradera y sustantiva. Aún así, y a pesar de la retórica crecientemente agresiva en relación a dichos territorios, unido a la violencia sobre el terreno, es posible identificar, por una parte, la presencia de un movimiento de no violencia iraquí, aunque escaso

pero creciente, y por otra parte, el surgimiento de diferentes iniciativas de paz de parte de actores tanto locales como internacionales.

En relación al movimiento para la paz y la no violencia en el Kurdistán iraquí cabe empezar constatando una opinión compartida. Desde sectores pertenecientes a este movimiento, se desprende un clamor y una constatación. El clamor es que, a pesar de ser la situación extremadamente compleja y delicada, es necesario encontrar una solución *pacífica* a los problemas que se presentan; la constatación es que los kurdos, y los iraquíes en general, han vivido etapas de mucha violencia tras lo cual el deseo de dejarla atrás y no luchar más aparece como primordial. "La gente no quiere ni está preparada para volver a coger las armas", es una afirmación extendida.²⁹ Es bajo estas dos premisas, y aún conscientes de las enormes dificultades, que un número significativo de personas trabajan cada día en el Kurdistán y en el conjunto iraquí para transformar dinámicas de violencia y promover dinámicas de paz.

El trabajo realizado por estas organizaciones no gubernamentales se centra en diseñar estrategias encaminadas a la resolución de conflictos, la construcción de la paz y la promoción de la no violencia, entendidos como elementos complementarios y que se refuerzan mutuamente. Si bien, en general, se constata que dichos conceptos, así como la cultura de la no violencia, siguen siendo muy nuevos en Kurdistán, se pueden observar cambios en el buen camino aunque con extrema lentitud. Las personas consultadas constatan que la apertura de la región que se produjo a partir de 2003 permitió incorporar experiencias procedentes del exterior que han resultado de gran utilidad. Partiendo del intercambio con organizaciones de países en conflicto, como Palestina o Líbano, el movimiento de paz y no violencia ha crecido en volumen, organización y alcance. Como ejemplo, en 2007 se estableció la red LAONF que agrupa a unas 25 organizaciones iraquíes y que organiza anualmente un foro para la no violencia.

El hecho de que el movimiento crezca es un claro indicador de su éxito, aunque sus impulsores también apuntan a las limitaciones existentes: en primer lugar, el legado de la guerra, que ha contribuido a generar violencia; en segundo lugar, la mentalidad tribal existente que tiende a fomentar el arreglo de controversias por medios no pacíficos; en tercer lugar, la falta de un compromiso más claro en este sentido de parte de las autoridades. Las actividades que realizan dichos movimientos se encaminan a formar, concienciar y difundir los principios de la construcción de paz. En este marco, la construcción de puentes entre comunidades, tan maltrechos por la tensión creciente, constituye

27 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

28 International Crisis Group, *Iraq and the Kurds: Trouble Along the Trigger Line*, 8 de Julio de 2009, en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6207&l=1>.

29 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

una de las actividades con mayor potencial. En un contexto que muchas de las personas entrevistadas coinciden en calificar de crecientemente sectario, en el que la pertenencia comunitaria ha cobrado gran relevancia, buscar elementos de unión por encima de las diferencias resulta especialmente relevante. Programas como el que intenta construir vínculos entre jóvenes a través de la práctica del deporte, independientemente del origen comunitario o religioso, han dado buenos frutos y sin duda se convertirán en una buena inversión para la paz.

Resulta especialmente preocupante la situación en los "territorios en disputa", donde la dificultad estriba en la complejidad y las numerosas cuestiones de fondo sin resolver. En este contexto, expertos locales afirman que, dada la situación de violencia en el terreno, la población afectada considera prioritaria la garantía de sus derechos, como la restitución de los bienes y la satisfacción de sus necesidades inmediatas, antes que iniciativas de "construcción de paz" intercomunitarias.

En medio del ambiente de tensión, existe una constatación con implicaciones a la vez positivas y negativas: según actores de paz locales, el conflicto no enfrentaría a las poblaciones sino a los líderes políticos y comunitarios. Siendo un elemento positivo en sí el que la población no esté enfrentada, es evidente el riesgo de que sea precisamente en el nivel político donde existe la confrontación ya que es desde donde se toman las decisiones. Asimismo se alude a que dadas las circunstancias es prácticamente imposible detener la violencia, por lo que sólo se podría mitigar y limitar sus efectos.

Respecto a las iniciativas de paz a nivel intercomunitario en los "territorios en disputa", diversas fuentes consultadas afirman que no existen esfuerzos a nivel oficial. Sin embargo, sí existen varias iniciativas informales, todas ellas con apoyo internacional, y que se han desarrollado con relativo éxito: por una parte, se han llevado a cabo talleres con responsables políticos de la ciudad de Kirkuk sobre reparto de poder y sobre el status de la ciudad; por otra parte, se han realizado encuentros con personas de otras ciudades del mundo donde también se han desarrollado conflictos, como Belfast. Asimismo, desde los movimientos por la paz se mencionan iniciativas de base, pero que tienen un alcance muy limitado dada la dimensión de ciudades como Kirkuk o Mosul.

A pesar de las dificultades, el camino recorrido por el movimiento de paz y no violencia en el Kurdistán iraquí, y que se extiende más allá, puede evaluarse como muy positivo. Aún así, los esfuerzos institucionales y de la sociedad civil para consolidar sus avances e incrementar su alcance siguen siendo retos que resulta imperativo lograr en un futuro lo más cercano posible.

3. Conflictividad y retos internos de la Región Autónoma del Kurdistán

Markada por una historia de violencia directa prolongada durante décadas, la región del Kurdistán vive especialmente desde la etapa posterior a la invasión de EEUU de 2003 un periodo de relativa estabilidad, en paralelo a un proceso gradual de normalización política. No obstante, existe también un nivel de conflictividad interno, menos visible que el conflicto en torno a los "territorios en disputa", que obstaculiza la construcción de una paz inclusiva y sustantiva en la región del Kurdistán.

Se trata de ejes de conflicto que no conllevan riesgos de derivar en conflicto armado,³⁰ si bien resultan en un impacto significativo en términos de violencia directa y estructural y, en general, en seguridad humana,³¹ al mismo tiempo que ralentizan el proceso de construcción de paz posbélica³² en la región kurda. Es un tipo de conflictividad menos visible porque: 1) está en gran parte asociada a dimensiones de violencia de corte cultural y estructural, 2) afecta de manera especial a sectores de la población relegados de la esfera pública, como son las mujeres, y 3) se materializa principalmente a espaldas de la luz pública.

Este tipo de conflictividad abarca retos y déficits en materia de buen gobierno y participación, incluyendo las relaciones entre Gobierno y oposición; derechos humanos; y derechos humanos de las mujeres y situación de éstas. En sí mismos pueden servir de indicadores sobre la dirección del proceso de construcción de paz posbélica en el Kurdistán, es

30 Se entiende por conflicto armado todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos); b) pretende la consecución de objetivos diferenciables de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a: demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; 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 al control de los recursos o del territorio. Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2009! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria, 2009.

31 Por seguridad humana se entiende "la seguridad de las personas en sus vidas cotidianas, que se alcanza no mediante la defensa militar de las fronteras de un país, sino con la consecución del desarrollo humano, es decir, garantizando la capacidad de cada cual para ganarse la vida, satisfacer sus necesidades básicas, valerse por sí mismo y participar en la comunidad de forma libre y segura. El concepto de seguridad humana, aunque ya utilizado por algunos previamente, se difundió a partir de ser tratado por el pnud en su *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1994. De hecho, la seguridad humana está estrechamente vinculada al concepto de desarrollo humano: si éste se define como la ampliación de las opciones de la persona, aquélla significa la seguridad para poder llevarlas a cabo". Pérez de Armiño, Karlos; Areizaga, Marta, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. En <<http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/204>> [Consulta 14.07.09].

32 En el informe de 1992 titulado *Un programa de paz*, el secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, define la Construcción de Paz Posbélica como "las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación de los conflictos". *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, restablecimiento de la paz, mantenimiento de la paz*, A/47/277 – S/24111 de 17 de junio de 1992, en <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/24111>>, para. 63.

decir, sobre la concepción de éste como mera ausencia de violencia o, al contrario, como oportunidad para abordar ejes de conflictividad más allá de la superficie. Las lecciones que pueden extraerse de la región del Kurdistán resultan útiles para la reflexión sobre la complejidad de los retos posbélicos, especialmente aquellos vinculados al arraigo y legado de la violencia.

Este apartado se estructura en varias partes. En primer lugar se abordan ejes de conflicto en materia de gobernabilidad y participación (apartado 3.1.), incluyendo las relaciones Gobierno-oposición y la tensión electoral, así como cuestiones relativas al espacio político de participación. En segundo lugar, se reflexiona sobre la conflictividad asociada a los derechos humanos (3.2.), apuntando ejes de conflicto, obstáculos y retos. En tercer lugar, e intrínsecamente vinculado al apartado anterior, se aborda de manera específica la dimensión de género y la situación de las mujeres en la región (3.3).³³ Finalmente, se abordan retos y pasos dados en la región por diversos actores para avanzar en la consolidación de la paz (3.4).

3.1. El control del espacio político como motor de tensión

En el ámbito político, son varias las cuestiones que actúan como motor de cierta inestabilidad en la región y que supeditan la normalización de su proceso político: divisiones en la Administración heredadas de la guerra civil y aún no completamente resueltas; déficits en materia de gobierno y participación;³⁴ y tensiones entre el Gobierno y la oposición, materializadas más explícitamente en el actual contexto electoral.

Durante la guerra civil kurda (1994-1998), el territorio kurdo quedó dividido en dos, el norte

33 En gran medida, los tres ejes de conflictividad internos que se abordan en este apartado giran en torno a los derechos humanos. De hecho, la tensión entre Gobierno y oposición así como los problemas de gobernabilidad que afectan a la región están estrechamente vinculados a déficits en el ejercicio y disfrute de libertades civiles y políticas. A su vez, la violencia ejercida contra las mujeres y la perpetuación de roles de género que alimentan la historia de violencia que caracteriza al país y a la región, están muy vinculadas al déficit de derechos humanos de las mujeres. A su vez, y aunque no se aborda en detalle en este informe, los problemas de falta de servicios y dificultades económicas se pueden enmarcar hasta cierto punto en la precariedad de los derechos económicos y sociales en la región, aún si su situación general dista mucho de los umbrales de precariedad que afectan al resto del país o a otras zonas de Oriente Medio. No obstante, pese a que hasta cierto punto estos ejes están vinculados a la dimensión de derechos humanos, se ha optado por abordarlos en apartados diferentes, con el fin de matizar más cada uno de ellos.

34 Siguiendo clasificaciones de ámbitos de trabajo de los procesos de rehabilitación posbélica establecidas, entre otros centros, por el Center for Strategic Studies, uno de los ejes de acción en los contextos de rehabilitación es el del "gobierno y participación". Este ámbito incluye cuestiones vinculadas a la construcción de buen gobierno y el fomento de la participación; procesos de elaboración de una Constitución; formación de Gobierno; división de poderes; desarrollo de un gobierno local; transparencia y anticorrupción; apoyo a los procesos electorales; fortalecimiento y formación de partidos políticos; fomento de la independencia, transparencia y pluralidad de los medios de comunicación; y el empoderamiento de la sociedad civil (entendiendo éste como el proceso de formación de asociaciones, desarrollo de movimientos sociales, organización de foros de discusión y programas de capacitación social). Escola de Cultura de Pau, *Barómetro 15 sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, octubre 2007.

controlado por el KDP y el sur en manos del PUK. El Acuerdo de Paz de Washington (1998), impulsado por EEUU, estableció las bases para el poder compartido como solución al conflicto. El acuerdo contemplaba el fin de las hostilidades y la creación de una administración compartida. Desde entonces, la región ha estado inmersa en un proceso complejo para superar la división administrativa de la región, sin que a día de hoy y según algunos analistas locales se haya logrado solucionar totalmente las causas de fondo del conflicto.³⁵

Tras un periodo de estancamiento, a partir de 2003 el proceso de unificación recibió un nuevo impulso, fortalecido a su vez en el periodo electoral de 2005 y a raíz del Acuerdo de Unificación del Gobierno Regional del Kurdistán (2006).³⁶ Éste último repartía ministerios entre el PUK y el KDP, si bien los ministerios de Peshmergas, Finanzas, Justicia e Interior quedaron excluidos de la unificación temporalmente, con un ministro por partido, dado la sensibilidad y disputas que generaban dichas áreas.³⁷ En 2007 se logró unificar el ministerio de Justicia, mientras en 2009 se acordó lo propio con los otros tres restantes.

No obstante quedan pendientes de resolver cuestiones delicadas. Algunos analistas locales alertan de que los servicios de seguridad, Asayesh, continúan duplicados en la práctica, manteniendo cada uno de estos dos partidos sus propios servicios, lo que dificulta también su rendición de cuentas. En cualquier caso, desde la Agencia de Protección de la Región Autónoma del Kurdistán se ha asegurado públicamente que existe cooperación y coordinación entre los dos órganos de seguridad y que el objetivo es unificarlos.³⁸ A su vez, otro problema añadido, según algún analista, es la ubicación formal de los servicios de inteligencia y seguridad en el organigrama presidencial y no en el gubernamental, lo que según las mismas fuentes impide su control público por parte del Parlamento.³⁹

En cualquier caso, y pese a que queden cuestiones por resolver, la fuerte rivalidad que llevó al PUK y al KDP a enfrentarse en una guerra civil parece en parte diluida, como demuestra el gradual proceso de reunificación de la administración. Esto, unido al factor de cansancio social de la violencia, apunta a la superación tanto de los ejes de división que hicieron posible el estallido de un conflicto armado interno como a la superación de la guerra como herramienta

35 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

36 Kurdistan Regional Government, *Kurdistan Regional Government Unification Agreement*, 21 de enero de 2006, en <<http://www.krg.org/articles/detail.asp?rnr=223&lngnr=12&anr=8891&smap=02010100>>.

37 Kurdish Human Rights Project, *A fact-finding mission in Kurdistan, Iraq: Gaps in the human rights infrastructure*, KHRP, Julio de 2008.

38 Asharq Al-Awsat, *A talk with Kurdistan Security Chief, Masrur Barzani*, Asharq Al-Awsat, 15 de agosto de 2008, en <<http://www.krp.org/eng/articles/display.aspx?gid=1&id=255>>, [Consulta 10.07.09].

39 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

aceptable para dirimir conflictos políticos. No obstante, lo que antes era división y conflicto entre los dos principales partidos políticos por el control del poder político, parece haberse trasladado ahora a una división y tensión entre Gobierno y oposición, como se abordará a continuación. Esto da cuenta del peso que tienen en el Kurdistán las rivalidades entre los grandes partidos como motor de tensión y de la importancia de las bases de apoyo poblacional y territorial de cada partido en las tensiones de corte político.

En relación al ámbito gobierno y participación, de los análisis planteados por un amplio espectro de actores entrevistados, se pueden extraer varias reflexiones, útiles para entender y abordar los retos de la región en la construcción de una paz inclusiva y duradera.

Por una parte, destaca la división o disparidad existente entre las autoridades y actores no pertenecientes al ámbito gubernamental en cuanto a la percepción sobre: 1) la separación entre Gobierno y partidos políticos; 2) el grado de apertura del espacio político a actores que cuestionan al Gobierno; 3) el papel y capacidades de los medios de comunicación de la región y, en paralelo, el grado de libertad de expresión e información; 4) el grado (e importancia dada) de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades; 5) la existencia o no de corrupción en el ámbito político; 6) la independencia del poder judicial; y 7) la atención a las prioridades de la población y el grado de provisión de servicios, entre otros. De la existencia de esta brecha se deriva, cuando menos, un problema de peso de falta de comunicación y confianza así como recelos mutuos entre autoridades y sectores desvinculados de éstas.

En ese sentido, la percepción general de buena parte de actores entrevistados no pertenecientes al ámbito del Gobierno es la de una región marcada por el peso de los dos partidos políticos en el poder y la omnipresencia de éstos en la práctica totalidad de las esferas públicas (política, económica, judicial, comunicativa, social, etc.), así como del peso de las conexiones entre los principales partidos y el Gobierno, limitando su independencia así como las posibilidades de quienes se desvinculan o cuestionan a éstos. De ahí la percepción de un amplio número de actores sobre un corporativismo excesivo desde el KDP y el PUK. A su vez, se plantea que hay un déficit considerable de rendición de cuentas y transparencia en cuanto al gasto de recursos públicos, así como falta de investigación sobre los casos de corrupción que se documentan y se denuncian en algunos medios de comunicación.⁴⁰ Y, en paralelo, señalan que hay un déficit de respuesta pública a las necesidades de la

población en materia de infraestructura, electricidad, agua potable y, en general, a las dificultades asociadas al coste de la vida (ej. disparidad entre salarios y precio de las viviendas).

Por su parte, desde el entorno del Gobierno se destaca el marco democrático legal que rige formalmente a la región, rechazando las alegaciones sobre el déficit de implementación de éste, que considera infundadas. Desde la perspectiva gubernamental, la región se enfrenta a problemas asociados al legado de la etapa de Saddam Hussein (legado de destrucción, impacto psicosocial, escasez de recursos, déficit en formación, etc) así como a otros prácticos (retrasos en la distribución del presupuesto desde Bagdad, amenazas externas a la seguridad de la región, problemas no resueltos con el Gobierno central – ley de hidrocarburos, no resolución del estatus de los territorios en disputa, etc.-, entre otros) y estructurales (ej. conservadurismo vinculado a las estructuras tribales) que dificultan la labor del Gobierno, pese a la voluntad de éste. Destacan que se ha avanzado mucho en cuanto a la normalización política de la región y que la voluntad de Gobierno es avanzar en el bienestar general y la administración del territorio. En ese sentido, sobresalen avances como el anuncio a mediados de julio de una iniciativa de promoción de buen gobierno y transparencia.⁴¹

Pese a la brecha constatada, que es motor de descontento social y tensiones, algunos actores a uno y otro lado realizan autocrítica y destacan que se está avanzando en los últimos años hacia una mayor apertura del sistema político. Como ejemplo, algunos actores de la sociedad civil señalan que desde 2003 se han producido pasos positivos en cuanto a la separación entre partidos políticos y organizaciones no gubernamentales, frente a una etapa inicial (años 1990-2003) en la que éstas estaban excesivamente sujetas al control y orientación de los partidos. A su vez, plantean que el gobierno kurdo está mostrando voluntad real de democratización pese a las carencias actuales. Y, en paralelo, desde una posición de autocrítica algunos de estos actores no gubernamentales apuntan a lo que califican como falta de iniciativa de la sociedad civil en sus relaciones con el Gobierno y en sus pautas de comportamiento en la esfera pública. Lo atribuyen al peso del legado represivo de Saddam Husein y a

40 Diversos analistas entrevistados comparten la visión de buena parte de la clase política sobre alegaciones infundadas en medios de comunicación no rigurosos, pero alertan de que informaciones que sí responden a un ejercicio periodístico independiente y contrastado no son tenidas en cuenta por la Administración. Entrevistas, Región Autónoma del Kurdistán, mayo de 2009.

41 La iniciativa anunciada por el primer ministro del Kurdistan, Nechirvan Barzani, desarrollada en colaboración con la compañía PricewaterhouseCoopers, se centra en el desarrollo de cuatro principios: el Estado de derecho, la confianza ciudadana, la transparencia y apertura del Gobierno y la adecuación del gasto público a los fines marcados. El plan contempla la implementación de una serie de medidas para promover esos principios, incluyendo la creación de una Oficina Ejecutiva de Gobernancia e Integridad, un código de conducta para todos los cargos del Gobierno, un código penal adecuado –incluyendo leyes anti-corrupción, entre otras–, acceso a la información del Gobierno y concienciación pública sobre estos temas, pactos de integridad en los proyectos clave de infraestructura civil, etc. Kurdistan Regional Government, *Good Governance and Transparency Initiative. Executive Summary*. 12 de Julio de 2009. En <http://www.krg.org/uploads/documents/Good_Governance_and_Transparency_Executive_Summary.pdf> [Consulta 14.07.09].

lo que llaman “mentalidad iraquí”, que incluye la falta de iniciativa propia y liderazgo en paralelo a la culpabilización ajena.⁴²

Por otra parte, y como segunda reflexión, se deriva también la existencia de un eje de división relativo al conflicto entre dos visiones o mentalidades. Una mayoritaria, de corte “tradicional”, que emana de las estructuras colectivas y jerárquicas que históricamente han configurado a la sociedad kurda y que se vieron profundamente afectadas por el impacto de la etapa de gobierno de Saddam Hussein (ej. centralización, terror, jerarquía e imposibilidad de iniciativa propia). La otra visión, más minoritaria y de corte “cívico”, reconoce también el peso del legado de Saddam Hussein, pero se centra más en alejarse de las estructuras tribales y consolidar en la región el sistema de democracia y el Estado de derecho, impulsados en gran medida por la apertura de la región hacia el exterior. Mientras la primera tiende al conservadurismo en cuanto a las prácticas y estructuras tradicionales, la segunda propugna un cambio hacia el ciudadano y el individuo como motor de la acción política. Es un eje de división transversal, que trasciende a la división entre Gobierno y actores no vinculados a éste. Como ejemplo, algunos actores políticos de los principales partidos señalan que el proceso de aprobación de la nueva ley sobre medios de comunicación evidenció la existencia de estas dos visiones.⁴³

En relación a las relaciones entre Gobierno y oposición, éstas son citadas como una de las principales fuentes de tensión dentro de la región. Se trata de una tensión relativamente nueva, que ha cobrado fuerza con la aparición de una nueva lista opositora, la Lista del Cambio, escindida del PUK, que se presenta a las elecciones parlamentarias del 25 de julio de 2009. La tensión se enmarca, principalmente, en el contexto político del Kurdistán, en que el ejercicio del poder político por parte de los dos partidos kurdos hegemónicos de las últimas décadas se ha realizado sin apenas espacio para la crítica, según analistas locales. Como ejemplo, algunos activistas de la sociedad civil apuntan a la tensión que acompañó a una huelga en un sub-distrito de Suleimaniya, organizada en protesta por la falta de servicios y el desempleo, que fue fuertemente rechazada por el Gobierno y que finalmente se saldó con un muerto. En ese sentido, activistas de la sociedad civil alegan que la manera que tiene el Gobierno de lidiar con los problemas es fuente en sí misma de conflictividad.

42 Entrevistas, Región Autónoma del Kurdistán, mayo de 2009.

43 En la primera votación el texto fue rechazado, con una gran mayoría parlamentaria reacia a que los medios de comunicación abordaran cuestiones como la religión, la cultura o la seguridad nacional de la región autónoma, rechazando por tanto el acceso a la información sobre estas cuestiones. Por ello, la ley sólo recibió el apoyo de 11 parlamentarios frente a un centenar en contra. No obstante, en un contexto de presión exterior, de movilización de los medios de comunicación y de voluntad de líderes gubernamentales, el texto volvió al Parlamento y fue finalmente aprobado. Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

De ahí el desafío que supone para los dos partidos gubernamentales la aparición de una nueva lista política, que cuenta con cierto respaldo social – especialmente en Suleimaniya- y que cuestiona las políticas gubernamentales y de partido, tras haber intentado cambiarlas desde dentro.

El líder de la Lista del Cambio, Nawshirwan Mustafa, presentó su dimisión del PUK en 2008, petición que a finales de mayo aún no había sido aprobada, y otros nueve miembros también dimitieron. Según algunos analistas y observadores de derechos humanos, ha habido muchos intentos por parte del PUK para que Nawshirwan vuelva al partido, sin éxito, a la vez que se han producido también varios despidos forzados de personas cercanas a la Lista del Cambio por parte del Political Bureau del PUK en las ramas y comités del mismo.⁴⁴ A su vez, simpatizantes de la Lista del Cambio y periodistas en las gobernaciones de Erbil y Suleimaniya, especialmente en el distrito de Kakar, han recibido amenazas, según observadores de derechos humanos.⁴⁵

Algunos analistas han alertado del riesgo de violencia en torno al periodo electoral, mientras actores del entorno de la oposición denuncian que ya se están produciendo actos de coacción contra periodistas y opositores. Por ello, el desarrollo de las elecciones parlamentarias será un indicador del rumbo de la región en cuanto al proceso de normalización política, tras décadas de violencia y excepcionalidad. Si bien los pronósticos dan la victoria a la lista conjunta de los partidos oficialistas PUK y KDP, la percepción social sobre la legitimidad de los resultados finales –incluyendo los resultados que obtenga la Lista del Cambio–, así como la aceptación o no por parte de los partidos principales de una hipotética buena posición de la Lista del Cambio, serán factores cruciales para la evolución de esta tensión política.

En cualquier caso, es destacable que la posición pública de los partidos gubernamentales ha incluido la valoración positiva del incremento de partidos políticos que participan en las elecciones, como muestra de la apertura democrática de la región. Como ellos, todos los actores entrevistados, de diferentes entornos, destacan que se trata de un paso positivo hacia un sistema más inclusivo. Además, todos los actores coinciden en señalar la improbabilidad de niveles de violencia elevados en relación a las divisiones Gobierno-oposición dentro de la región, debido al factor de cansancio colectivo de la violencia y a la progresiva apertura del espacio social y político. No obstante, algunos actores no descartan que puedan darse episodios de violencia limitada en el periodo postelectoral, así como actos de intimidación y represión que alegan ya se están produciendo.

44 Entrevistas, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

45 Entrevistas, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

3.2. Hacia un horizonte de los derechos humanos

En las últimas dos décadas, el régimen de derechos humanos en la región del Kurdistán ha atravesado profundas transformaciones, que han dejado atrás las etapas de constante vulneración de los derechos humanos de la población kurda y de otras comunidades por parte del régimen iraquí de Saddam Hussein. El camino iniciado en los años noventa y ratificado en la etapa posterior a la invasión estadounidense marca un nuevo escenario para la región autónoma, caracterizado por el respeto generalizado a los derechos de las diversas minorías étnicas y religiosas que la habitan.⁴⁶ La nueva etapa abierta obliga a nuevos análisis en materia de derechos humanos que, sin olvidar el legado de violaciones sistemáticas de éstos, evalúe la situación actual no ya con respecto a la etapa pasada sino en relación a la asumida prioridad en dicha materia adoptada por el Gobierno de la región así como en relación a la teoría y normativa internacional en materia de derechos humanos. En ese sentido, y dejando de lado la mirada comparativa con respecto a la etapa de Saddam Hussein, existen en la actualidad algunos déficits significativos en materia de derechos humanos, si bien también se han dado avances.

Como elemento positivo, destaca el régimen de respeto a los derechos de las minorías dentro de la RAK, tal como destacan representantes políticos de las propias minorías (turcomanos y cristianos principalmente) así como actores locales e internacionales del ámbito de los derechos humanos. En ese sentido, la situación de las minorías en la Región Autónoma del Kurdistán aventaja de manera significativa a la del resto del país, desde donde un número elevado de personas ha huido a causa de la violencia y la violación sistemática de sus derechos, refugiándose en la región del Kurdistán. En concreto, la situación de las minorías en los límites reconocidos de ésta contrasta de manera significativa con las dificultades que afrontan en los territorios en disputa.

El respeto a las minorías dentro de la Región Autónoma del Kurdistán resulta una cuestión que no debe ser infravalorada puesto que da cuenta de un ejercicio de poder responsable por parte de una nación que ha pasado de ser víctima directa de violaciones masivas de derechos humanos a detentar el poder en su región y compartirlo en el Gobierno central. En ese sentido, destaca también la ausencia de violencia contra la población árabe sunní, minoría poco significativa en la región pero que podría haber sido equiparada al régimen baathista y, por tanto, haber sufrido represalias. Al respecto, las interpretaciones de ello varían, incluso resultan contradictorias en algunos casos. En opinión de algunos actores del ámbito civil y político, la ausencia de venganza está vinculada a

los deseos de la población de evitar más violencia y de hacer progresar la región kurda desde un talante democrático. Otros, aunque más minoritarios, plantean que la ausencia de represalias violentas es de hecho una muestra de venganza en el contexto de la cultura de la violencia que caracterizaría –según esta visión– a las estructuras tribales de la sociedad kurda. Desde el punto de vista de éstos últimos, el no ejercer la violencia en un contexto en que los códigos tradicionales dictarían ejercerla podría ser conceptualizado como “la peor venganza”, es decir, como un deshonor para quienes –según los códigos de honor– deberían sufrirla. En ese sentido, si bien la ausencia de violencia es un elemento muy positivo para la región, la interpretación que se haga del mismo perfila caminos muy diferentes para los derechos humanos y la no violencia en la región.

Los principales problemas en materia de derechos humanos traspasan las relaciones intercomunitarias y tienen que ver con las relaciones verticales entre el aparato de la región (político, judicial, de seguridad) y la población. Algunos expertos en derechos humanos destacan varios problemas. Uno de ellos, el de los déficits de libertad de expresión, que en gran medida afecta a los periodistas. Más allá de los casos de periodismo poco riguroso y no contrastado, defensores de derechos humanos señalan que los periodistas que cubren con información contrastada casos de corrupción o mala gobernabilidad corren el riesgo de ser perseguidos, mientras los casos denunciados no son investigados. En ese sentido, el colectivo de periodistas que se desmarcan del oficialismo es uno de los sectores en riesgo en la región.

Por otra parte, la situación en las prisiones es otro de los déficits identificados por analistas locales, especialmente en relación a los presos de larga duración y a aquellos acusados de terrorismo, si bien actores locales del ámbito de derechos humanos señalan que se han producido mejoras significativas al respecto, incluyendo en el trato otorgado a los presos.

Un problema transversal a los derechos humanos hace referencia a las limitaciones del sistema judicial, cuyos procesos adolecen de retrasos significativos, lo que conlleva dilaciones en los periodos de detención, según señalan fuentes especializadas. En este sentido, la escasez de jueces supone un obstáculo directo, si bien se están llevando a cabo esfuerzos para remediar la situación. En paralelo, diversos actores achacan al sistema judicial falta de independencia. Como ejemplo, algunos expertos locales citan la falta de investigación de diversos asesinatos de honor o violencia contra las mujeres debido, entre otros factores, al poder de influencia de los perpetradores sobre los tribunales. Esto, unido en ciertos contextos a la preeminencia de las estructuras tribales, resulta en una tendencia a recurrir a vías fuera de la ley para proteger derechos

⁴⁶ Entrevistas, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

o impartir justicia, métodos que se apoyan en la colectividad (familia, tribu, etc.) y que a menudo contribuyen a perpetuar la cultura de la violencia y dificultan la consolidación del Estado de derecho.⁴⁷

Según actores entrevistados del ámbito de derechos humanos, sociedad civil y universidad, todo ello estaría vinculado a su vez a un problema estructural, el de la falta de una cultura de derechos humanos en la región, lo que se vincula a su vez a la cultura de violencia imperante. En esta situación, y de acuerdo con las interpretaciones locales, son varios los factores que intervienen: entre otros, a) el legado de violencia de la etapa presidencial de Saddam Hussein, materializado en los abusos jerárquicos de poder en los ámbitos familiares, educativos, comunitarios o políticos; b) las estructuras tribales que caracterizan a la región autónoma, que a menudo resultan en la subordinación del individuo frente a los intereses dominantes de la colectividad, y que están en parte conducidos por códigos de honor estrictos y conservadores, y c) la dimensión patriarcal y jerárquica de la sociedad kurda, lo que implica que dentro de la colectividad son los intereses de los grupos dominantes los que a menudo marcan los límites de los derechos del resto. Entre estos factores, el énfasis en el legado de violencia suele ser compartido por todos los actores, incluidos gubernamentales, mientras el impacto de las estructuras tribales y el marco de falta de derechos humanos suele ser aludido mayormente por actores de la sociedad civil.

3.3. La mirada de género: el reto de una paz inclusiva

La relativa estabilidad y seguridad militar que caracteriza a la Región Autónoma del Kurdistán contrasta con la perpetuación de unos niveles elevados de violencia contra las mujeres y la relegación de éstas a "ciudadanas de segunda". Como en otros ámbitos, los avances experimentados en el plano legal y discursivo en relación a las mujeres contrastan con la tendencia de ausencia de avances significativos, o incluso de deterioro, que han experimentado en la práctica las mujeres kurdas, según analistas familiarizados con el análisis de género. Abordar desde una mirada de género⁴⁸ tanto la situación de las mujeres en la zona como la manera de aproximarse a esta dimensión por parte de los propios actores de la región, permite

identificar causas de fondo y, en última instancia, idear vías de transformación hacia la equidad.

La situación de las mujeres es además un indicador para analizar la profundidad y carácter de los procesos de construcción de paz posbélica. Es decir, para determinar si éstos se centran en abordar las causas inmediatas de la violencia pasada (ej. rivalidad y lucha por el poder entre el KDP y PUK; relaciones con Bagdad; etc.) o si, además, afrontan otros ejes de conflictividad, como las desigualdades de género, para hacer de estos procesos motores de cambios más globales.

Según plantean analistas del ámbito de género así como vinculados a la democratización y la sociedad civil, la violencia contra las mujeres y su exclusión en la Región Autónoma del Kurdistán está extendida a muy diferentes niveles, como una práctica aceptada y normalizada en gran parte de la región y del resto de Iraq. Su exclusión está muy vinculada a los estrictos roles de género que predominan en el Kurdistán, que hacen a las mujeres (y, sobre todo, a sus cuerpos y a su sexualidad) depositarias del concepto del honor de la familia, de la comunidad, de la nación, etc., y que mayoritariamente las relegan de los entornos de toma de decisión, del espacio público y del trabajo asalariado, entre otros elementos. De esta manera, las desviaciones de los roles de género tienden a ser castigadas por quienes ocupan posiciones de poder por encima de las mujeres y, a menudo, su entorno cercano, incluidas otras mujeres de sus grupos cercanos.⁴⁹

Si bien formalmente se han logrado avances legales que dan respaldo –aún si de manera parcial en algunos casos- a los derechos de las mujeres (ej. consideración de los asesinatos de honor como crimen, restricción de la poligamia, levantamiento de restricciones legales para la adquisición de pasaportes para las mujeres, ley sobre el estatus personal), según analistas locales todavía quedan muchos pasos formales por dar (ej. proyecto de ley sobre violencia doméstica, impulsada desde años por parlamentarias locales sin que haya sido aprobada aún) y la práctica continúa caracterizada por la normalización de la violencia contra las mujeres. Esta violencia abarca un espectro amplio de prácticas, incluyendo el asesinato por honor, la inducción familiar al suicidio, los matrimonios forzados, las violaciones maritales, o la "violencia visual" contra las mujeres en el espacio público, entre muchos otros.⁵⁰

No existen estadísticas exhaustivas en la región sobre los índices de violencia contra las mujeres, lo que constituye un obstáculo significativo para

47 Entrevistas, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

48 El género es la "categoría que subraya la construcción cultural de la diferencia sexual, esto es, el hecho de que las diferentes conductas, actividades y funciones de las mujeres y los hombres son culturalmente construidas, más que biológicamente determinadas. La perspectiva de género alude no sólo al potencial analítico de esta categoría sino también a su potencial político, transformador de la realidad. Desde este ángulo, el género no es sólo una herramienta para el análisis de cómo están las mujeres en el mundo; también es una propuesta política en tanto que exige un compromiso a favor de la construcción de relaciones de género equitativas y justas." Murguialday, C. "Género" en Hegoa, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, 2000, Icaria.

49 Algunas expertas entrevistadas apuntan al papel de "cómplices" por parte de algunas mujeres en el ejercicio de la violencia contra las mujeres, especialmente en el entorno familiar o círculos cercanos, debido a la interiorización de los códigos estrictos de género. Entrevistas, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

50 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

abordar el problema. En cualquier caso, y pese a la escasez de información cuantitativa, todos los actores entrevistados, incluidos representantes gubernamentales, coincidían en señalar que se trata de una violencia extendida o muy extendida. Algunos analistas cifran, refiriéndose a UNIFEM, en unos 400 el número de asesinatos de honor al año en el conjunto de la región.⁵¹ De hecho, el asesinato de honor es considerado una de las principales causas de muerte no natural entre las mujeres en la región kurda del norte de Iraq.⁵² A esos datos se añaden un número indeterminado de suicidios, gran parte de los cuales serían asesinatos encubiertos y suicidios inducidos por presión familiar, de acuerdo con expertas locales, así como otras formas de violencia. Según el órgano que, afiliado al ministerio de Interior, aborda la violencia contra las mujeres en la gobernación de Suleimaniya, durante los tres primeros meses de 2009, se registraron en dicha área 290 casos de actos de violencia contra mujeres, de los que 101 fueron maltrato o palizas, 85 amenazas, 53 quemaduras en circunstancias no aclaradas, y 20 explotación sexual, por citar algunos.⁵³ Tanto en relación a los asesinatos de honor y los suicidios, como otras formas de violencia contra las mujeres, la mayoría de actores locales reconocen que buena parte de los actos de violencia no se denuncian. Una experta consultada llega a calificar de “feminicidio” la situación que viven las mujeres en la región.⁵⁴

Las cifras, pese a no ser exhaustivas, si se extrapolan contrastan claramente con las escasas víctimas mortales por atentados terroristas en la Región Autónoma del kurdistán, y pese a ello la prioridad y dedicación dada por el Gobierno a la prevención del terrorismo (con fuertes medidas de seguridad y prevención) no ha tenido paralelo en un problema –el de la violencia contra las mujeres– que está teniendo un coste humano para la región mucho más elevado. En ese sentido, uno de los principales problemas planteados por la mayoría de personas entrevistadas en relación a la situación de las mujeres es la falta de implementación de las disposiciones legales contrarias a la violencia contra las mujeres, la falta de persecución legal de los infractores y perpetradores

de la violencia, y la no rendición de cuentas tanto de quienes ejercen la violencia como de quienes le dan cobertura en la práctica o no la persiguen.

A todo ello se añade la situación global de exclusión de las mujeres de los órganos de decisión política, especialmente del Gobierno, pese a la cuota parlamentaria del 30% introducida en la Región Autónoma del Kurdistán. La valoración de esta medida de discriminación positiva por parte de analistas de género, candidatas políticas y parlamentarias tiende a ser positiva, pero entendiéndola como un medio, y no un fin, con el que lograr transitoriamente afrontar las restricciones “invisibles” que limitan la participación de las mujeres en política. Sobre el impacto real de la cuota, las valoraciones son más dispares, y si bien ninguna es completamente negativa, algunas entrevistadas remarcan el impacto mayoritariamente positivo, en forma de avances legislativos y visibilidad de las mujeres en política, mientras otras valoraciones señalan que el impacto es limitado y que frente al trabajo activo de algunos sectores de mujeres parlamentarias, otros sectores se han caracterizado principalmente por su lealismo al Gobierno más que por su dedicación a la defensa en el Parlamento de los derechos de las mujeres.

A su vez, diversas personas entrevistadas alertan de que la situación de las mujeres en las “zonas en disputa” es mucho más grave que en la región autónoma, ya que hacen frente a una doble situación de conflictividad: la común a la Región Autónoma del Kurdistán de exclusión y abusos en tanto que mujeres, y la específica de conflicto abierto en dichos territorios. En estos casos, la prioridad a menudo pasa por “sobrevivir a las bombas”.⁵⁵

A falta de datos definitorios sobre los índices de violencia y pautas de exclusión de las mujeres en la región autónoma, las perspectivas sobre las tendencias varían. Algunas analistas entrevistadas apuntan que los datos disponibles muestran pautas irregulares, sin que puedan extraerse conclusiones definitivas, por lo que apuntan al menos a una perpetuación del problema. Otros, desde una mirada cualitativa y no cuantitativa, apuntan a un deterioro en relación a algunas dimensiones, como los asesinatos de honor (encubiertos o no), suicidios inducidos, prostitución forzada y el tráfico de mujeres. Una tercera tendencia, apuntada principalmente por entrevistados de la clase política, tanto gubernamental como de la nueva oposición, plantea una trayectoria reciente de mejoras reales, con una reducción real de la violencia contra las mujeres. De la diversidad de percepciones se constata la necesidad de estadísticas más exhaustivas y de mayor atención al problema.

51 La cifra de población total de la Región Autónoma del Kurdistán que maneja el Gobierno de la región es de 3.757.058 habitantes, citando cifras de 2002 del Programa Petróleo por Alimentos de la ONU. En <http://www.krg.org/articles/detail.asp?nr=141&lngnr=12&smap=03010400&nr=18657#endnote_01>, [Consulta 10.07.09]. Por comparación con contextos considerados como escenarios de “feminicidio”, en Ciudad de Juárez (1.400.891 habitantes, según datos de 2005), 370 mujeres fueron asesinadas en el periodo entre 1993 y 2003. En Guatemala (13 millones de personas), 978 mujeres fueron asesinadas entre 2001 y 2003 y durante 2004 el balance fue de 489. Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria, 2006.

52 UN News Centre, *Violence against Iraqi women continues unabated, says UN expert*, 25 de noviembre de 2008, en <<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/FBU0-7LQE86?OpenDocument>>.

53 Human Resource Databank (2009), *Statistics of Directorate of Follow Up of Violence against Women in Suleimaniya 2009*, 11 de mayo de 2009. En <http://hrdb.org/DirejeAmar_E.aspx?Besh=Amar&Cor=Mafimrov&Jima re=11> [Consulta 7.07.09].

54 Entrevista, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

55 Entrevistas, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

Más allá de las tendencias apuntadas, resulta interesante abordar factores explicativos considerados por actores locales y externos con base en Kurdistán como motores de la situación de exclusión y desigualdad de las mujeres. Un primer elemento apuntado es el de las estructuras patriarcales que permean a la región del Kurdistán, como al resto de Iraq. Estas estructuras se materializan en instituciones y concepciones basadas en la desigualdad de poder de las mujeres frente a los hombres, transversales a ejes de división como el ámbito rural-urbano, edades, etnia, clase, etc. Este factor es destacado como clave por algunos actores entrevistados, principalmente mujeres locales e internacionales que trabajan directamente en el ámbito del género y actores del ámbito de los derechos humanos. No lo consideran factor exclusivo, pero sí fundamental. No obstante, gran parte de fuentes locales consultadas, incluidas de la política formal (Gobierno y oposición), eluden el elemento del patriarcado como motor de desigualdad. Una segunda causa es de la ausencia general de una cultura de derechos humanos en la región, lo que se vincula a su vez a la cultura de violencia imperante, aspectos referidos ya en el apartado anterior. A su vez, la religión, las estructuras tribales y la cultura predominante estarían también impregnadas de ejes de desigualdad,⁵⁶ que a su vez algunos actores atribuyen también al patriarcado.

Por otra parte, diversos actores de la sociedad civil señalan el escaso compromiso práctico del Gobierno -frente al discursivo y formal-, sin promover ni priorizar la implementación de las disposiciones legales, la rendición de cuentas o la lucha contra la impunidad, lo que contribuiría a perpetuar el problema.⁵⁷

El futuro de la región en relación a la perspectiva de género son ambivalentes, según se desprende del análisis de las percepciones locales. Por una parte, de acuerdo con la mayoría de actores, como resultado de las presiones de la sociedad civil y con el respaldo del Gobierno, se ha avanzado hacia la institucionalización de los derechos de la mujer, lo que supone una tendencia positiva que ha permitido dar mayor visibilidad a la situación de exclusión y violencia y lograr mejoras legales con las que exigir la protección de sus derechos. Por otra parte, de las reflexiones de los actores más directamente vinculados al análisis de género se desprende como problemas muy graves el fuerte arraigo de las prácticas violentas y de las estructuras sociales que las amparan, la escasa implementación de los cambios legales (y de rendición de cuentas de esa falta de implementación), la falta de independencia judicial y de persecución judicial contra los perpetradores de la violencia. Destacan también que los actores defensores de los derechos de las mujeres se enfrentan a obstáculos y dificultades,

incluidas amenazas y ataques directos, para ejercer su trabajo. Estos elementos perfilarían, según estas visiones, un futuro complejo para las mujeres de la región a corto y medio plazo.

3.4. El camino hacia la paz: puentes y diálogo social

Uno de los principales problemas identificados en la Región Autónoma del Kurdistán es la división o escasa convergencia de percepciones entre diferentes sectores –principalmente actores gubernamentales y los no pertenecientes al ámbito del Gobierno– en relación a los ejes potenciales de conflictividad señalados: gobernabilidad, derechos humanos, y situación de las mujeres. En tanto que toda brecha de posiciones puede generar agravios, desconfianza y, en última instancia, tensión e inestabilidad, uno de los retos más inmediatos que afronta la región es la construcción de puentes entre las diversas posiciones y actores como medio para la construcción de una paz sustantiva e inclusiva. En ese sentido, diversos elementos ya presentes resultan positivos para avanzar en ese sentido, si bien en cierto modo se muestran insuficientes en sí mismos.

Resulta positivo constatar cómo pese a las diferencias y ejes de división identificados, todos los actores entrevistados comparten un mismo marco, el de la aspiración de un destino común basado en una entidad de autogobierno (con mayor o menor grado) guiada por principios básicos de respeto a los derechos humanos. Habiéndose anclado al discurso de la democracia, difícilmente –aunque no sería imposible– puede dar marcha atrás la región en el rumbo iniciado de avances legislativos en cuanto a derechos y libertades. Existe, por tanto, un marco general común, que debería facilitar mayor comunicación y entendimiento. Ligado a ese marco conjunto, resulta positivo el hecho de que el sentir colectivo de la región pasa por un cansancio de la violencia, como resultado del legado de sufrimiento. Pese a ello, aún no se ha dado el paso de abrazar de manera abierta la filosofía de la cultura de la paz y la no violencia. En cualquier caso, resulta positivo también ver cómo los avances producidos en la región en relación a los tres ámbitos analizados (gobernabilidad, derechos humanos y mujeres), parecen ser el resultado de cierta combinación entre demandas locales –con o sin apoyo (o presión) externo- y respaldo gubernamental. De ello se desprende la importancia de las alianzas estratégicas así como lo positivo del cierto grado de heterogeneidad que caracteriza al Gobierno, pese a la homogeneidad de sus posiciones fundamentales.

De manera concreta, y como ejemplo, el respaldo discursivo de actores gubernamentales a una mayor participación de partidos políticos en las elecciones

56 Entrevistas, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

57 Entrevistas, Región Autónoma del Kurdistán, mayo 2009.

regionales; la reacción constructiva del Gobierno kurdo al último informe de Amnistía Internacional;⁵⁸ o el incremento de la cuota parlamentaria para mujeres en estas próximas elecciones, pasando del 25 al 30%, resultan elementos concretos que dan cuenta de una mirada gubernamental que apunta hacia aspiraciones comunes intersectoriales. De la misma manera, el reconocimiento por parte de actores no gubernamentales de los avances producidos de la mano del Gobierno y Parlamento del Kurdistán, así como su autocrítica en torno a déficits de iniciativa, movilización e independencia de la sociedad civil, apuntan hacia posibles espacios de entendimiento.

Pese a todo ello, y partiendo de las reflexiones locales, parece necesario un impulso profundo al diálogo social y político, más allá del espacio parlamentario u otras iniciativas puntuales ya existentes. En ese sentido, dada la brecha identificada en cuanto a percepciones de transparencia y confianza, se requiere de mayor comunicación que clarifique las aspiraciones y compromisos y dé cuenta de la implementación de los compromisos de todos los actores. La rendición de cuentas, el debate social y político, la participación y la iniciativa social y política requieren de un proceso de revalorización, en tanto que herramientas para fortalecer el proceso de normalización democrática que, aparentemente, respaldan todos los actores. A su vez, los cambios sociales (actitudes, estructuras sociales, etc.) identificados por actores gubernamentales y no gubernamentales como necesarios para profundizar en el marco democrático de la región (ej. en el régimen de derechos de las mujeres) requieren de planes estratégicos de largo plazo ideados de manera inclusiva.

4. Conclusiones

La estabilidad y régimen de respeto de derechos de las minorías étnicas y religiosas en la Región Autónoma del Kurdistán contrasta significativamente con el contexto de violencia que ha caracterizado al resto de Iraq en la etapa posterior a la invasión estadounidense de 2003. La región del Kurdistán, pese a su pasado inmediato marcado por la campaña de violencia de Estado del régimen de Saddam Hussein contra kurdos y otras comunidades y afectada también por una guerra civil interna (1994-1998), ha emprendido con optimismo un proceso rápido de normalización política y social. La complejidad de afrontar un proceso posbélico regional en un marco estatal aún bélico sitúa a la Región Autónoma del Kurdistán es un escenario del que extraer lecciones y reflexiones.

Por una parte, la tensión y la disparidad de dinámicas entre la región autónoma y el resto del territorio se ha incrementado en los últimos años, lo que remite a su vez, como señalan diferentes actores locales, a la artificialidad del Estado iraquí y a la fragilidad de su proyecto una vez desaparecido el “puño de hierro” que lo mantenía estable. En ese sentido, la tensión entre los proyectos de Estado aparentemente confrontados que defienden las clases políticas de las diferentes comunidades así como la extensa presencia de una violencia difusa y compleja y en parte sectaria al sur del Kurdistán empañan las perspectivas de normalización del nuevo Estado federal y, por ende, de sus sub-entidades. Es en este complejo contexto en el que se sitúa uno de los principales ejes de conflicto que afecta en la actualidad a la región del Kurdistán: su encaje en el Iraq federal y, por ende, el “tira y afloja” en torno a la Constitución. De éstos se deriva el principal factor de desestabilización para la Región Autónoma del Kurdistán, a saber, el proceso de determinación del estatus de los “territorios en disputa”, franja territorial al sur de la región autónoma y extendida desde Siria a Irán y cuya preocupante tendencia de incremento de la violencia plantea tres grandes riesgos de futuro: a) niveles de violencia aún mayores en dichos territorios, cuyas consecuencias para la población civil, especialmente la de comunidades minoritarias, como la cristiana, están siendo dramáticas; b) un nuevo descenso a la violencia generalizada que sufrió Iraq a partir de 2003 y cuya tendencia comenzaba a ser revertida en el último año; y c) la extensión de la violencia, aún si el riesgo es menor, a la Región Autónoma del Kurdistán, hasta ahora refugio de población desplazada internamente de otras zonas del país por la violencia.

A su vez, la retirada de Iraq de EEUU, con un calendario que afecta ya a las ciudades iraquíes y que para las tropas en misión de combate finalizará en 2010, genera temores e incertidumbre en el plano local. El riesgo principal estriba en que actores

⁵⁸ KRG, *Statement in response to Amnesty International report*, 20 de abril de 2009, en <<http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=28956>>; Amnistía Internacional, *Hope and fear. Human Rights in the Kurdistan Region*, abril de 2009, en <http://www.es.amnesty.org/uploads/media/Kurdistan_Report_-_Hope_and_fear.pdf>.

armados aprovechen el vacío de una salida que no va acompañada de la resolución de importantes ejes de conflicto –entre ellos el estatus de los “territorios en disputa”– y que deja atrás unas fuerzas de seguridad estatales no plenamente efectivas. En el caso de los “territorios en disputa”, se añade el agravante de que los celos y tensiones que enfrentan al Gobierno del Kurdistán y a la clase política central árabe por el control de dichas zonas se plasman en la tensión sobre el terreno entre las fuerzas regionales del Kurdistán –los peshmergas– y el Ejército iraquí. Pese a algunas iniciativas de patrullas conjuntas, no han faltado incidentes armados que dan cuenta de la facilidad del salto de la tensión política a la violencia en un entorno frágil y volátil.

En ese sentido, la creciente tensión política entre Erbil y Bagdad y líderes locales de otras comunidades de los “territorios en disputa” apunta una tendencia peligrosa en cuanto a las perspectivas de paz en el país y, en concreto, en dichos territorios. La combinación de retórica beligerante, el estancamiento en el proceso de negociación del estatus de dichos territorios y las tensiones en torno a otros ejes pendientes de resolución (reforma constitucional, ley de hidrocarburos, presupuesto, etc.), unido a los incidentes de seguridad registrados entre las diversas fuerzas resulta un indicador alarmante. A su vez, en este contexto de los “territorios en disputa”, en el que la violencia ha seguido una pauta de incremento gradual, resulta poco esperanzadora tanto la escasez de iniciativas de paz formales y no formales para abordar las múltiples formas de violencia de dichas áreas como, en paralelo y quizá en consecuencia, el progresivo distanciamiento entre las diversas comunidades que residen en dichos territorios.

Por otra parte, y en paralelo a los retos y riesgos en torno a los “territorios en disputa” y a las relaciones entre Erbil y Bagdad, la Región Autónoma del Kurdistán aborda retos significativos internos relativos a la construcción de una paz duradera. Éstos están vinculados al proceso de normalización política y social de la región, tras las décadas de violencia organizada por parte del régimen de Saddam Hussein y tras los años de excepcionalidad y autonomía *de facto* una vez establecida la zona de exclusión aérea en 1991, años que incluyeron el estallido de un conflicto armado interno. El rumbo adoptado por la región ha sido el de compromiso formal con la construcción de un Iraq y una sub-entidad autónoma democráticos e inclusivos.

En la práctica, el Kurdistán ha dado pasos rápidos para superar las divisiones heredadas de su guerra civil y para enarbolar la imagen de estabilidad, seguridad y democracia dentro de un Iraq poco funcional, frágil y aún con elevados índices de violencia armada. La institucionalización de este discurso ha ido acompañada de avances prácticos en multitud de ámbitos, si bien en gran medida la falta de implementación y de atención a las prioridades de la población continúa siendo uno de los principales obstáculos identificados por numerosos actores locales. En ese sentido, los ámbitos de gobierno y participación, derechos humanos y, específicamente, derechos humanos de las mujeres y equidad de género son algunos de los ejes con déficits a abordar de manera más urgente para avanzar en la construcción de la paz en la región. Más allá de evitar la violencia armada, actores locales de muy diversos ámbitos plantean la necesidad de dotar de contenido a esa ausencia de violencia y apuntan a prioridades que incluyen la libertad de expresión, la promoción del Estado de derecho, la independencia del sistema judicial, la rendición de cuentas, el fin de la violencia contra las mujeres, el fortalecimiento de la sociedad civil y la educación para la paz, entre otros.

La ambivalencia y tensiones que acompañan a la región, con avances formales frente a incertidumbre práctica y la disparidad de percepciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, se ha manifestado de nuevo en la aprobación por parte del Parlamento de un borrador de Constitución a finales de junio de 2009. Éste incluye en la definición de la región a Kirkuk y otros “territorios en disputa” y refuerza aparentemente los poderes de la presidencia.⁵⁹ Si bien la aprobación del proyecto de Carta Magna se enmarca en el proceso de normalización de la región dentro del Iraq federal, el fondo y las formas han generado nuevas tensiones tanto entre las fuerzas de la región autónoma como entre el Gobierno del Kurdistán y Bagdad.

De manera transversal a todos los problemas y retos mencionados se vislumbran déficits de peso vinculados a problemas de comunicación y falta de diálogo constructivo entre todos los actores implicados y afectados por cada uno de dichos ejes de conflictividad. A su vez, en la encrucijada entre el legado de la violencia y cansancio social y político de la violencia, se requiere de actores, voluntades y mecanismos que hagan de la segunda de estas dinámicas un motor de avance hacia la paz.

59 International Crisis Group, *Iraq and the Kurds: Trouble Along the Trigger Line*, Crisis Group Middle East Report nº 88, 8 de julio de 2009.

Bibliografía

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Hope and fear. Human Rights in the Kurdistan Region*, abril de 2009.
- ASHARQ AL-AWSAT, *A talk with Kurdistan Security Chief, Masrur Barzani*, 15 de agosto de 2008, en <http://www.krp.org/eng/articles/display.aspx?gid=1&id=255>, [Consulta 10.07.09].
- BOUTROS-GHALI, B. *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, restablecimiento de la paz, mantenimiento de la paz*. Memoria del secretario general de las Naciones Unidas A/47/277 – S/24111 de 17 de junio de 1992, Nueva York, en <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/24111>>.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2009! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria, 2009.
- _____ *Barómetro 15 sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, octubre 2007.
- _____ *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria, 2006.
- HUMAN RESOURCE DATABANK, *Statistics of Directorate of Follow Up of Violence against Women in Suleimaniya 2009*, 11 de mayo de 2009. En http://hrdb.org/DirejeAmar_E.aspx?Besh=Amar&Cor=MafiMrov&Jimare=11 [Consulta en 7.07.09].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Iraq and the Kurds: Trouble Along the Trigger Line*, Crisis Group Middle East Report n° 88, 8 de julio de 2009.
- _____ *Oil for Soil: Toward a Grand Bargain on Iraq and the Kurds*, Middle East Report n° 80, 28 de octubre de 2008.
- _____ *Iraq and the Kurds: Resolving the Kirkuk Crisis*, Middle East Report n° 64, 19 de abril de 2007.
- _____ *Iraq and the Kurds: The Brewing Battle over Kirkuk*, Middle East Report n° 56, 19 de abril de 2007.
- KURDISH HUMAN RIGHTS PROJECT, *A fact-finding mission in Kurdistan, Iraq: Gaps in the human rights infrastructure*, KHRP, Julio de 2008.
- KURDISTAN REGIONAL GOVERNMENT, *Good Governance and Transparency Initiative. Executive Summary*. 12 de Julio de 2009. En http://www.krg.org/uploads/documents/Good_Governance_and_Transparency_Executive_Summary.pdf [Consulta 14.07.09].
- _____ *Kurdistan Regional Government Unification Agreement*, 21 de enero de 2006, en <http://www.krg.org/articles/detail.asp?rnr=223&lngnr=12&anr=8891&smap=02010100>.
- _____ *Statement in response to Amnesty International report*, 20 de abril de 2009, en <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=28956>.
- KURDISTAN REGIONAL GOVERNMENT, MINISTRY OF EXTRA REGIONAL AFFAIRS, *Report on the Administrative Changes in Kirkuk and the Disputed Regions*, 2009.
- LOS ANGELES TIMES, *In Nineveh, tensions between Iraqi kurds and arabs simmer*, 23 de junio de 2009, en <http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-iraq-kurds23-2009jun23,0,3375847.story>.

PÉREZ DE ARMIÑO, K.; AREIZAGA, M., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. En <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/204> [Consulta 14.07.09].

THE NEW YORK TIMES, *Iraqi christians flee Mosul in the wake of attacks*, 14 de octubre de 2008, en <http://www.nytimes.com/2008/10/15/world/middleeast/15iraq.html>.

THE WASHINGTON POST, *Truck bomb kills dozens in Northern Iraq*, 21 de junio de 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/20/AR2009062000434.html>.

UN NEWS CENTRE, *Violence against Iraqi women continues unabated, says UN expert*, 25 de noviembre de 2008, en <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/FBU0-7LQE86?OpenDocument>.

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura sobre Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

Diagnóstico de construcción de paz

Análisis de la perspectiva de
construcción de paz
en la cooperación al desarrollo
de las comunidades autónomas

Cécile Barbeito Thonon
Gema Redondo de la Morena
Míriam Acebillo Baqué

Octubre de 2009

Este documento ha sido posible gracias a la participación de:

- Andrés J. Carbonero Martínez, Director del Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo del Gobierno de Navarra
- Antonia Sastre Serra, Técnica de la Administración especializada en Cooperación Internacional de la Agencia de Cooperación Internacional de las Baleares
- Antonio Fuentes, Coordinador General de Cooperación de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Carlota del Carmen Román García, ex Subdirectora General de la antigua Dirección Xeral de Cooperación Exterior, y Guillermo Otero Piñeyro-Maseda, actual Jefe de Servicio de Formación y Coordinación Institucional de la Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa UE da Xunta de Galicia
- Concepción Gisbert Jordà, Jefa de Servicio de Planificación y Formación de la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad de la Generalitat Valenciana
- Euken Barreña Caloca, técnico de Cooperación de la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco
- Eva María Domínguez Sánchez, Jefa del Servicio de Cooperación al Desarrollo del Servicio de Cooperación al Desarrollo de la Junta de Castilla y León
- Fernando Sánchez Rodríguez, Jefe de Servicio de Cooperación y Voluntariado de la Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional de Castilla-La Mancha
- Isabel López Arnesto, Jefa de la Oficina técnica de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional
- Isabel Merino, Jefa de Servicio de Acción Exterior y Cooperación al Desarrollo de la Dirección General de Acción Exterior del Gobierno de La Rioja
- Laura Atienza, Consultora en Cooperación para la Dirección de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid
- María Elvira Roel Sánchez, Jefa de la Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Cantabria
- María Cruz Obis Longarón, Jefa de Servicio de Cooperación al Desarrollo de la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Aragón
- María Dolores Alarcón, Directora de la Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
- Marisa Ramos Rollón, Responsable de la Unidad de Gobernabilidad y Construcción de Paz de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Miquel Àngel Prieto Vaz, Técnico de Construcción de paz de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament
- Pilar González Acero, Jefa de sección de cooperación de la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo
- Verónica Arvelo Iglesias, Responsable de Cooperación Internacional de la Dirección General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias

Diagnóstico de construcción de paz

Análisis de la perspectiva de
construcción de paz
en la cooperación al desarrollo
de las comunidades autónomas

Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

1. Introducción.....	7
2. La perspectiva de construcción de paz en la cooperación al desarrollo: orígenes y definiciones.	9
a. Orígenes de la sensibilidad al conflicto.....	9
b. Conceptos clave.....	11
3. Metodología de investigación.....	14
a. Objetivos de la investigación.....	14
b. Ámbito de estudio.....	14
c. Muestra.....	15
d. Marco temporal.....	15
e. Metodología.....	16
4. Análisis de los datos y conclusiones.....	17
a. Necesidad, grado de coherencia y conocimiento de la sensibilidad al conflicto en el sistema de cooperación español.....	17
b. La construcción de paz como prioridad.....	20
c. Formas de incorporar la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto.....	25
5. Recomendaciones.....	30
6. Bibliografía.....	33
7. Anexo: La sensibilidad al conflicto en la cooperación al desarrollo gubernamental: los casos de Alemania y Reino Unido.....	37

RESUMEN

Los organismos de cooperación de las comunidades autónomas intervienen, tal vez sin ser conscientes de ello, en una proporción muy alta de países en situación de conflicto armado. Sin embargo, la articulación de políticas de construcción de paz es todavía muy incipiente en la cooperación española.

La presente investigación, elaborada a partir del análisis de planes directores, convocatorias, cuestionarios y más documentos, permite observar diferentes grados y formas de incorporar la perspectiva de construcción de paz, o de sensibilidad al conflicto, de dichos actores.

El diagnóstico, por último, permite formular recomendaciones, y visibilizar posibles vías al alcance de las Agencias de Cooperación que les permitan relacionar el desarrollo y la construcción de paz de forma más efectiva.

Para referenciar este documento:

Barbeito, C; Redondo, G. y Acebillo, M. (2009). Diagnóstico de construcción de paz. Análisis de la perspectiva de construcción de paz en la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau. <http://escolapau.uab.cat/img/qcp/diagnostico.pdf>

Las preocupaciones relativas al impacto de la cooperación para el desarrollo deben ir más allá de los efectos de los programas de ayuda o de los proyectos.(...)

Es importante que todos los actores sepan que las actividades de ayuda pueden tener efectos secundarios negativos imprevistos. Un cuadro más positivo permitiría reforzar los fundamentos de la estabilidad estructural y del desarrollo sostenible de manera que los países puedan instaurar y mantener las condiciones indispensables de una sociedad que vive en paz.

Directrices del CAD para prevenir los conflictos violentos (OCDE, 2001:34).

1. Introducción

Desde finales de los años 90, la práctica de la cooperación se está enriqueciendo con nuevas teorías provenientes del ámbito de la investigación para la paz. Estas teorías, que adoptan el nombre genérico de *sensibilidad al conflicto*, o de *perspectiva de construcción de paz*, argumentan que los proyectos de cooperación o de acción humanitaria desarrollados en contextos de tensión o de conflicto armado deben tener en cuenta ciertas especificidades que no es necesario contemplar en tiempos de calma. Así, la cooperación con países en tensión o conflicto armado debe adoptar una mirada específica, análoga a la perspectiva de género, o el cuidado del medio ambiente, para evitar que los proyectos desarrollados tengan un impacto negativo en el grado de violencia del contexto.

Esta preocupación nació tras constatar que proyectos de cooperación o acción humanitaria, aún cumpliendo satisfactoriamente sus objetivos de cooperación o asistencia humanitaria, podían contribuir al aumento de la inseguridad, a fortalecer los grupos armados de la región, o al incremento de las tensiones, entre otras consecuencias. Distintas teorías, agrupadas bajo el nombre genérico de *sensibilidad al conflicto*¹ aportan, desde 1996, perspectivas críticas y herramientas para minimizar los efectos negativos y maximizar los positivos desde una perspectiva de construcción de paz. No tanto sosteniendo que la cooperación deba implicarse en temas de construcción de paz (cooperación para la paz), sino que la cooperación al desarrollo o la acción humanitaria deben tener en cuenta - ser sensibles - que la acción se lleva a cabo en un contexto de conflicto armado, como una mirada transversal más a tener en cuenta.

Esta efervescencia de reflexiones y aportaciones ha llevado a determinadas instituciones del sector de la cooperación a recomendar que la cooperación adquiriera esta perspectiva sensible al contexto de conflicto o tensión. En el caso español, la *Estrategia de Construcción de Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo* publicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2007), o el último *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* recogen algunas recomendaciones en esta dirección. Tal plasmación en el ámbito normativo estatal es el reflejo de la creciente aplicación práctica de las teorías de sensibilidad al conflicto. En este contexto, es importante que también las instituciones de cooperación de las comunidades autónomas (CCAA), como actores garantes de la calidad de las prácticas de cooperación impulsadas en su comunidad, asuman la responsabilidad de recoger en sus marcos normativos y en sus procedimientos la sensibilidad al conflicto.

Este es precisamente el objetivo del presente documento: valorar y facilitar la incorporación de tal perspectiva en la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas. Esta voluntad parte del convencimiento de que la perspectiva de construcción de paz se incorporará de forma más generalizada y sostenible si ésta es recogida y articulada en los principales instrumentos de cooperación (planes directores, convocatorias, evaluaciones de los proyectos, etc.).

¹ Ver en el apartado 2. "La perspectiva de construcción de paz..." los principales documentos de estas teorías.

Para ello, el *Diagnóstico de la perspectiva de construcción de paz de las comunidades autónomas* se plantea los objetivos de:

- Justificar la necesidad de que las comunidades autónomas incorporen la perspectiva de construcción de paz
- Conocer el grado de aplicación de las teorías de sensibilidad al conflicto de las diferentes instituciones de la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas
- Proponer formas concretas de incorporar tal perspectiva en los diferentes instrumentos de los organismos de cooperación.

De manera indirecta, el análisis efectuado también tiene el objetivo de sumarse a debates y procesos recientes sobre la mejora de la calidad de la ayuda cuyos principales instrumentos son la Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008). Estos elementos forman parte de un proceso lanzado desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para la mejora de la efectividad de la ayuda. De entre los cinco principios básicos planteados desde la Declaración de París (Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión orientada a resultados y Rendición de cuentas mutua (*mutual accountability*)) el presente estudio puede contribuir especialmente a mejorar cuestiones como la necesidad de armonizar acciones entre donantes, de manera que éstas sean más transparentes y colectivamente eficaces.

La Escola de Cultura de Pau está comprometida con la incorporación de la perspectiva de construcción de paz en las acciones de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria desde el año 2006. Ha contribuido a ello publicando el cuaderno *La construcción de paz aplicada, claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de tensión y/o conflicto armado*, ofreciendo formación en ámbitos universitarios y del mundo de la cooperación sobre las principales aportaciones de las teorías de sensibilidad al conflicto e incidiendo en algunos organismos de cooperación descentralizada para la incorporación a nivel institucional de la perspectiva de construcción de paz. El objetivo es que este documento pueda contribuir a tales empeños, intención que directamente contribuye al objetivo A.2. de la Estrategia de Construcción de Paz de "Informar y sensibilizar a la sociedad española, en especial a los departamentos y actores no gubernamentales directamente afectados, sobre construcción de paz" (MAEC, 2007: 60).

Después de este apartado introductorio, la estructura del documento es la que sigue:

- En **Historia de la sensibilidad al conflicto en la cooperación al desarrollo y definiciones previas** se contextualiza el reciente debate en torno a estos temas en la cooperación al desarrollo y acción humanitaria y se plantean los conceptos clave en los que se basa la investigación (apartado 2).
- A continuación, se presenta la **Metodología de la investigación** y los aspectos vinculados a la operacionalización de la misma (apartado 3).
- Desde **Análisis de datos y conclusiones** se ha optado por presentar la información agregada obtenida acompañándola de las valoraciones y conclusiones que de ella se derivan (apartado 4).
- Finalmente, **Recomendaciones** es una sección de tipo propositivo, en el que se describen las variadas formas de incorporación de la perspectiva de construcción de paz que los órganos de cooperación de las comunidades autónomas podrían utilizar (apartado 5).

2. La perspectiva de construcción de paz en la cooperación al desarrollo: orígenes y definiciones

a. Orígenes de la sensibilidad al conflicto

Durante la década de los noventa se produjo un incremento de las intervenciones internacionales en contextos bélicos y posbélicos, debido en gran parte al final de la Guerra Fría. En este período el término de construcción de paz entró con fuerza en el vocabulario internacional de la mano del informe publicado en 1992 por el secretario general de la ONU, Boutros Boutros Ghali, *Un programa de paz*. Este informe define la construcción de paz como “las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación de los conflictos.” El fin de la Guerra Fría no conllevó una disminución del número de conflictos armados. Las cifras oscilan de un centro de investigación a otro, desde los 57 que señala el Anuario SIPRI (SIPRI, 2006) para el período 1990–2005, hasta los 126 conflictos armados señalados por el The Atlas of War and Peace (2003) para el período 1990–2002. Y si bien la forma de clasificar y contabilizar los conflictos armados difiere, es cierto es que los contextos de violencia armada persisten, como también se demuestra al considerar los 31 conflictos armados y 80 situaciones de tensión contabilizadas durante el 2008 en el *Informe Alerta 2009* (Escola de Cultura de Pau, 2009: 24 y 47).

Paralelamente, la nueva etapa iniciada tras el fin de la Guerra Fría conllevó un incremento de las intervenciones internacionales en contextos de conflicto armado o tensión con el objetivo de promover la paz y la estabilidad. Sin embargo, algunas de las intervenciones llevadas a cabo al principio de la década de los noventa demostraron la complejidad que entrañan las intervenciones en este tipo de contextos. Las intervenciones realizadas en Somalia (1993), Bosnia y Herzegovina (1993) y Rwanda (1994), las tres con consecuencias desastrosas tanto para sus habitantes como para la comunidad internacional, dieron como resultado el inicio de un período de reflexión y evaluación crítica sobre el modelo de intervención utilizado hasta el momento. Tales evaluaciones permitieron concluir que: la acción humanitaria no puede ser un sustituto de la acción política; que los mandatos deben ser coherentes entre lo que los países comprometen y lo que están realmente dispuestos a aportar; que las intervenciones externas - ya sean humanitarias o de desarrollo, en contextos de conflicto armado y/o tensión - tienen siempre un efecto en el conflicto (positivo o negativo); y que es necesaria una mayor coordinación de los actores involucrados en sus intervenciones.

En Somalia las organizaciones humanitarias pagaron a los clanes enfrentados a cambio de protección para poder acceder a los segmentos de la población más necesitados. Además, permitieron que las milicias tasaran considerablemente los suministros de ayuda. Como resultado contribuyeron a financiar y prolongar el conflicto. Patrones de conducta similares se han observado en Etiopía y el Sur de Sudán. En contraste, el caso de Rwanda, que fue considerado durante muchos años como un modelo en cuanto a la cooperación al desarrollo, obliga a cuestionar si se promovió un tipo de desarrollo equivocado que perpetuó las estructuras de exclusión social y discriminación. (Leonhardt, 2001)

Es necesario señalar que durante este mismo período también se produjeron intervenciones exitosas. Como la intervención de la Oficina de Asistencia para Desastres de EEUU (OFDA, por sus siglas en inglés) que en 1991 facilitó el retorno de la población kurda al norte de Irak evitando que se creara un nuevo campo de refugiados en la frontera con Turquía que les había denegado el derecho de asilo. De no haberse producido un retorno inmediato de esta población se hubiera corrido el riesgo de que se estableciera un campo de refugiados de larga implantación, con los perjuicios que ello comporta. El éxito de esta intervención tuvo mucho que ver con el liderazgo establecido por un asesor externo de OFDA, Fred Cuny, y la confluencia de otros intereses, como la presencia del ejército de Estados Unidos en la región con motivo de la primera Guerra del Golfo, o el hecho que el Gobierno de Turquía contemplara como una amenaza el asentamiento en los lindes de su frontera de 400.000 kurdos procedentes del norte de Irak.

Con el fin de tratar de generalizar los éxitos y que un buen resultado no se limite a actores concretos y pueda ser replicable, a finales de la década de los noventa se empezaron a desarrollar una serie de herramientas y procesos que posteriormente, en 1999, se agruparían bajo la denominación de “sensibilidad al conflicto” (Barbolet, 2005).² Todos estos procesos y herramientas buscan tratar de minimizar los impactos negativos de la ayuda externa y, en la medida de lo posible, incrementar los positivos y tratar de evitar que las poblaciones afectadas continúen sufriendo los procesos de aprendizaje de la comunidad internacional (Bush, 1998).

² En inglés, “conflict-sensitive” o “conflict sensitivity”.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa se empiezan a publicar una serie de documentos con el objetivo de mejorar las intervenciones internacionales en contextos de conflicto armado, posconflicto armado o tensión, tanto desde las instituciones como desde las ONG.

A nivel institucional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) puso en marcha en 1995 un grupo de trabajo para elaborar las *Directrices sobre conflicto, paz y cooperación al desarrollo* que se publicarían finalmente en 1997. El objetivo de este grupo era, basándose en experiencias anteriores, mejorar el trabajo realizado en los países en conflicto o posconflicto armado proporcionando recomendaciones prácticas a aquellos que tuvieran que diseñar e implementar programas o proyectos en dichos contextos (OCDE, 1997).

La primera herramienta elaborada desde las organizaciones no gubernamentales y gracias al apoyo

de algunos países donantes empezó a desarrollarse en 1994 y se publicaría en 1996. Resultó en la publicación llamada Acción Sin Daño (*Do No Harm/ Local Capacities for Peace*, DNH) de Mary Anderson. Poco después le seguirían la Evaluación del Impacto en los Conflictos Armados y en la Paz (*Peace and Conflict Impact Assessment*, PCIA) de Kenneth Bush desarrollada entre 1996 y 1998, y el Sistema de Evaluación de Impactos en el Conflicto (*Conflict Impact Assessment System*, CIAS) de Luc Reyhler, presentado en 1999.

Posteriormente (sobre todo durante los primeros años de 2000) las ONG, organizaciones gubernamentales, donantes y organizaciones regionales empezaron a desarrollar herramientas propias de análisis de conflictos para tratar de minimizar posibles daños de sus intervenciones en zonas de conflicto armado o tensión. La figura 1 ofrece un sumario con las más importantes organizadas cronológicamente.

Fig. 1. Principales herramientas para el análisis de conflictos sensible al conflicto

Título	Organización	Objetivo	Año
Better Programming Initiative http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/resources/reducing-risks/leaflet-bpi.pdf	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)	Adaptación de <i>Do No Harm</i> y <i>Local Capacities for Peace</i> para la Federación Internacional de la Cruz Roja (IFRC). Metodología para el análisis de posibles impactos negativos y positivos de los programas puestos en marcha en comunidades recuperándose de un conflicto violento. Aplicable a nivel regional, nacional y local.	1998
Programming for Results in Peacebuilding http://cpr.web.cern.ch/cpr/library/Tools/MeasuringPerformanceCIDA_v2.pdf	Canadian International Development Agency (CIDA)	Indicadores de funcionamiento. Marco para evaluar los programas de construcción de paz.	1998
Crisis análisis (No disponible en la web)	FORAD (German Ministry for Economic Cooperation)	Análisis de crisis, alerta temprana.	1998
Conflict Impact Assessment (CIA) (No disponible en la web)	Department for International Development (DFID)	Análisis de conflicto previo, durante y posterior. Mitigar los riesgos que las intervenciones podrían provocar y fomentar las oportunidades para la facilitación de iniciativas de construcción de paz local y nacional.	1999
Early Warning and Preventive Measures www.unssc.org	UN System Staff College	Análisis de conflicto, alerta temprana y diseño de respuesta. Aplicable a nivel de país.	1999
FAST methodology http://www.swisspeace.ch/typo3/en/peace-conflict-research/previous-projects/fast-international/about/index.html	Swisspeace	Evaluación de riesgos y alerta temprana. Aplicable a nivel de país, aunque también puede utilizarse para regiones y sub-regiones y puede modificarse para darle un enfoque temático.	1999
Conflict and Peace Analysis and Response Manual http://www.reliefweb.int/library/documents/studman2.pdf	Forum on Early Warning and Early Response (FEWER)	Alerta temprana y definición de la respuesta de desarrollo.	1999
Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change (Libro)	OXFAM	Evaluación del impacto de la asistencia de emergencia realizada por ONG.	1999
Towards a Lessons-Learned Framework for NGOs in Peacebuilding (No disponible en la web)	CIDA	Marco de aprendizaje para actividades de construcción de paz realizadas por ONG.	1999
Conflict and Policy Assessment Framework http://www.clingendael.nl/publications/2000/20000602_cru_paper_vandegoor.pdf	Clingendael Institute	Análisis de conflicto y alerta temprana para desarrollar estrategia de prevención de conflictos	2000
Working with conflict: skills and strategies for action www.respond.org	Responding to Conflict (RTC)	Análisis de conflictos dentro del marco de la transformación de conflictos. Aplicable a nivel de proyectos y local, aunque también se puede utilizar para análisis a nivel de país.	2000

Conflict analysis and response definition http://www.conflictrecovery.org/bin/fewer-meth-apr01.pdf	FEWER, West Africa Network for Peacebuilding (WANEP), Centre for Conflict Research (CCR)	Análisis de conflictos. Marco de análisis y acción que sirve para planificar acciones iniciales de respuesta temprana.	2001
EC checklist for root causes of conflict http://www.ceipaz.org/images/contenido/European%20Commission%20Checklist%20for%20Root%20Causes%20of%20Conflict_ENG.pdf	Comisión Europea	Instrumento de alerta temprana.	2001
Benefits / Harms Handbook http://www.careinternational.org.uk/6217/rights-based-approaches/benefits-harms-handbook.html	CARE	Análisis del impacto del trabajo humanitario y de desarrollo en los derechos humanos de la población.	2001
Conflict analysis for project planning and implementation www.gtz.de/crisisprevention/english/	GTZ	Análisis de conflicto y planificación. Aplicable a nivel de proyecto y país.	2002
Conflict Analysis Framework (CAF) www.worldbank.org/socialanalysis/issuebook	Banco Mundial	Herramienta de análisis de conflictos para preparar estrategias país, estrategias de reducción de la pobreza, y programas y políticas. Puede hacerse individualmente o integrarse en un análisis macrosocial más amplio.	2002
Strategic Conflict Assessment (SCA) http://www.dfid.gov.uk	DFID	Análisis del conflicto y planificación, principalmente para preparar estrategias país y regionales, aunque también puede aplicarse a proyectos y programas.	2002
The Evaluation of Conflict Resolution Interventions: Framing the State of Play http://www.incore.ulst.ac.uk/publications/research/incore%20A5final1.pdf	International Conflict Research (INCORE)	Desarrolla un criterio de evaluación para las actividades de construcción de paz.	2002
Reflecting on Peace Practices http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/book/confrontingwar_Pdf1.pdf	CDA	Instrumento de planificación para un trabajo de paz que permita transformar el contexto a nivel estructural.	2003
Making Sense of Turbulent Contexts (MSTC): Analysis tools for humanitarian actors (No disponible en la web)	World Vision	Análisis de conflicto y planificación. Aplicable a nivel regional y de país.	2003
Conflict diagnostic handbook (No disponible en la web)	CIDA/Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction (CPR) Network resource	Instrumento para facilitar el diseño de marcos de diagnóstico del conflicto que permitan tomar decisiones estratégicas y definir puntos de entrada de la respuesta a través del análisis del conflicto y los factores de paz y el análisis de actores. Aplicable a nivel de país y regional.	2003
Conflict assessment framework http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/publications/docs/CMM_ConfAssessFrmwrk_8-17-04.pdf	USAID, Office of conflict Management and Mitigation	Herramienta para integrar la sensibilidad al conflicto en la estrategia de la misión. Enfocada principalmente a proyectos de desarrollo. Aplicable a nivel país, regional y a nivel de sector.	2004
Aid for Peace Approach (Libro)	Paffenholz y Reyhler	Metodología para planificar y evaluar intervenciones de construcción de paz.	2005
Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities. http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_39774574_1_1_1_1,00.pdf	Comité de Ayuda al Desarrollo (OECD/CAD)	Recomendaciones para la evaluación de proyectos realizados en contextos de conflicto armado o tensión.	2008

Fuente: Recopilación de instrumentos basada en Leonhardt (2000), Fewer et al. (2004) y Zupan (2005) (se han mantenido los nombres originales en inglés para facilitar su búsqueda posterior).

b. Conceptos clave

Este estudio se refiere a las acciones de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto que se han llevado a cabo desde las principales instituciones de la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas. Dada la equivocidad del término construcción de paz, y la confusa relación entre éste y la concepción de sensibilidad

al conflicto, el presente apartado pretende clarificar cuál es el ámbito teórico en el que se centra la investigación. Dado que a su vez se trata de dos conceptos dinámicos y recientes en el marco de la cooperación al desarrollo, en el siguiente apartado se tratará de establecer su uso en el presente trabajo.

Existen varias acepciones del término **construcción de paz**. En principio, se entiende como aquellas acciones encaminadas a crear condiciones para avanzar hacia la paz en una sociedad marcada por un conflicto armado o tensión. Algunas formas de definir la construcción de paz, como hizo el Secretario General de Naciones Unidas Boutros Boutros Ghali en la *Agenda para la Paz* (1992), consideran que la Construcción de Paz (*peacebuilding*) se da especialmente una vez ha finalizado la fase armada de un conflicto, y corresponde esencialmente, por tanto, a tareas de rehabilitación posbélica. Desde otras perspectivas se considera que la construcción de paz alude al “conjunto de medidas, planteamientos, y etapas necesarias encaminadas a transformar los conflictos violentos en relaciones más pacíficas y sostenibles” (Lederach, 1998: 47), independientemente de que estas medidas se tomen en un contexto de tensión, de confrontación armada abierta, o de posconflicto armado. Algunas de estas medidas pueden ser la presión política para reducir el riesgo de enfrentamiento (diplomacia preventiva), el impulso de medidas de confianza entre partes enfrentadas; la mediación o facilitación de negociaciones; la presión para limitar la producción y exportación de armas; el desminaje; el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de soldados; medidas para el respeto del derecho internacional humanitario; la promoción de la reconciliación; la educación para la paz, etc.

Otros autores, como es el caso de Kenneth Bush, plantean que no debería hablarse de construcción de paz para referirse a cualquier medida que pretenda favorecer la paz, sino sólo cuando existe una transformación que sea realmente efectiva. Esta acepción no se refiere tanto a medidas o a estrategias, sino a los efectos (o impactos, según sus palabras) que éstas generan. (Bush, 2006).

Dado que es la acepción acuñada en la *Estrategia de construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo*, en esta investigación se hablará de construcción de paz en sentido amplio, incluyendo “tanto la prevención de conflictos violentos como la gestión de crisis, resolución de conflictos y la consolidación de la paz.” (MAEC, 2007).

La **sensibilidad al conflicto** es una forma de planificar y evaluar los proyectos de intervención internacional que se llevan a cabo en contextos de tensión o de conflicto armado. Su función es “analizar el contexto de paz y conflicto, comprender y anticipar la interacción entre la propia intervención y el contexto, y evitar los impactos negativos y maximizar los impactos positivos de las acciones emprendidas” (Fewer et. al., 2004). Aunque, de la misma manera que con la construcción de paz, en este caso también existen diferentes formas de considerar cuál es su principal función y cómo aplicarla.

La sensibilidad al conflicto parte de la observación de que cualquier proyecto de cooperación internacional que se desarrolle en contexto de conflicto armado tiene repercusiones en tal contexto. Se ha observado cómo, independientemente de que el proyecto sea exitoso o fallido en sus objetivos de desarrollo o de acción humanitaria, éste puede tener impactos constructivos o destructivos en el marco de conflicto en el que se lleva a cabo. Esto justifica, por tanto, que cualquier proyecto de cooperación internacional implementado deba tener una sensibilidad específica por el hecho de llevarse a cabo en un contexto de conflicto.³

Sin embargo, existen una serie de condicionantes que dificultan la utilización de una sensibilidad al conflicto en el momento de definir o implementar un proyecto como son: los ciclos cortos de financiación de proyectos, la obligación de gastar los fondos anualmente, la necesidad de presentar resultados visibles, la competencia entre las organizaciones por áreas de intervención y población afectada o la falta de personal cualificado para las nuevas tareas relacionadas con el trabajo sensible al conflicto (GTZ, 2006). En el apartado de Anexos a este informe puede consultarse el proceso seguido por las cooperaciones de Alemania y Reino Unido en torno a la articulación de la perspectiva de la sensibilidad al conflicto en los órganos y políticas gubernamentales.⁴

Simplificando la distinción entre un término y otro, se podría decir que la construcción de paz se refiere al *qué* (qué medidas se toman (Boutros Boutros Ghali, Lederach) o *qué* resultados e impactos se consiguen (Bush) para favorecer un contexto de mayor paz), mientras que la sensibilidad al conflicto se refiere al *cómo* (cómo tengo en cuenta que el proyecto se desarrolla en un contexto de tensión o conflicto armado). Otra distinción, entre las acciones de construcción de paz y la perspectiva de sensibilidad al conflicto, es que la primera puede llevarse a cabo en cualquier contexto, incluido en sociedades sin conflictos violentos mayores (como campañas de desarme, o para una Corte Penal Internacional, etc.). Mientras que, la sensibilidad al conflicto, en cambio, sólo toma sentido en contextos de tensión o de conflicto armado.

El posicionamiento del presente documento es que es necesario que cada vez más prácticas, ya sean de desarrollo o de acción humanitaria -cuando éstas se llevan a cabo en contextos de conflicto armado y/o tensión-, o de construcción de paz, sean sensibles al conflicto. Esta apuesta significa que no sólo la cooperación para la paz tiene que tener en cuenta

³ Para más información sobre cómo aplicar la sensibilidad al conflicto, ver VVAA (2007). La construcción de paz aplicada, claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de tensión y/o conflicto armado. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau. [en línea] <http://escolapau.uab.cat/img/qcp/qcp01.pdf>

⁴ Ver Anexo en página 37.

las especificidades del contexto de violencia (*sobre* el conflicto), sino también la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria que se desarrolle en tales contextos (*en* el conflicto).

Otros conceptos clave utilizados a lo largo del documento son desarrollo, acción humanitaria, tensión, conflicto armado y seguridad. Éstos responderán a las siguientes acepciones:

Desarrollo (Asamblea General de Naciones Unidas, 1986): “la mejora constante del bienestar de la población entera y de todos los individuos, en base a su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa redistribución de los beneficios resultantes de este”.

Acción humanitaria (Good Humanitarian Donorship, 2003): “Los objetivos de la AH son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis –provocadas por el hombre o por catástrofes naturales–, así como tener una buena capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones. (...) La AH incluye la protección de civiles y de aquellos que ya no toman parte en las hostilidades, la provisión de comida, agua y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de asistencia, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a un modo normal de vivir.”

A lo largo del diagnóstico, y para determinar qué países se encuentran en situación de tensión o de conflicto armado, se han seguido las definiciones y tipificaciones recogidas en el Informe Alerta!, que determina anualmente qué países se encuentran en una situación u otra:

Conflicto armado (Escola de Cultura de Pau, 2009): todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o

un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos); b) pretende la consecución de objetivos diferenciados de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a:

- demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias;
- 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 al control de los recursos o del territorio.

Tensión (Escola de Cultura de Pau, 2009): 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 y social 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 autodeterminación 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.

En relación a estos dos últimos conceptos, la sensibilidad al conflicto debe aplicarse no sólo en momentos de conflicto armado abierto sino también en contextos de tensión por falta de gobernabilidad democrática, confrontaciones sociales, represión de minorías, etc., que, de no ser abordados, puedan derivar en una escalada del conflicto.

3. Metodología de investigación

El Diagnóstico de Construcción de paz pretende describir y analizar el grado actual de incorporación de las teorías de sensibilidad al conflicto de los diferentes actores institucionales de la cooperación descentralizada en España. El reflejo de la situación actual debe poder permitir identificar

qué acciones pueden ser reforzadas para enriquecer las prácticas actuales con las teorías apuntadas.

El proceso de investigación se ha definido de acuerdo con los puntos resumidos en la siguiente tabla y desarrollados a continuación:

Fig. 2. Metodología de investigación	
Objetivos	<p>Objetivo General:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generalizar la incorporación de la perspectiva de construcción de paz en las prácticas de la cooperación de las CCAA. <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificar la necesidad de que las comunidades autónomas incorporen la perspectiva de construcción de paz; - Conocer y difundir el grado de aplicación de las teorías de sensibilidad al conflicto de las diferentes instituciones de la cooperación desde las comunidades autónomas; - Proponer formas concretas de incorporar tal perspectiva en los diferentes instrumentos de los organismos de cooperación.
Ámbito de estudio	Políticas de construcción de paz, cooperación al desarrollo y de acción humanitaria desarrollados por las comunidades autónomas en contextos de tensión y/o conflicto armado.
Muestra	Actores institucionales de cooperación de las comunidades autónomas y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
Marco temporal	Estudio realizado entre septiembre de 2008 y junio de 2009, teniendo en cuenta los planes directores de cooperación vigentes.
Metodología	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque cuantitativo y cualitativo. - Análisis documental y cuestionarios.

a. Objetivos de la investigación

En tanto que investigación aplicada desde un planteamiento de investigación para la paz, el presente documento busca dar recomendaciones prácticas a los actores de cooperación de las comunidades autónomas para que éstos incorporen la sensibilidad al conflicto en sus prácticas. Para ello, la investigación se propone:

- **Justificar la necesidad de que las comunidades autónomas incorporen la perspectiva de construcción de paz:** Si bien algunos actores de la cooperación consideran que la construcción de paz está fuera de sus competencias, el primer apartado pretende argumentar la importancia de adoptar esta perspectiva, partiendo de la realidad misma de la cooperación de las comunidades autónomas.
- **Conocer y difundir el grado de aplicación de las teorías de sensibilidad al conflicto de las comunidades autónomas:** Un segundo objetivo del diagnóstico es describir y valorar el grado de incorporación de objetivos de construcción de paz y la perspectiva de sensibilidad al conflicto, para conocer cómo plasma cada actor la sensibilidad al conflicto en cada uno de sus instrumentos de cooperación (planes directores, convocatorias, presupuestos, etc.). Dado que esta incorporación es todavía incipiente en la mayoría de CCAA, este conocimiento puede resultar útil como una línea de base sobre la que comparar, en un futuro, la evolución de las políticas de cooperación de las comunidades autónomas.

- **Proponer formas concretas de incorporar la perspectiva de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto:** partiendo de las buenas prácticas identificadas en las comunidades autónomas, así como de otros actores de la cooperación, se proponen a las comunidades autónomas formas concretas de reforzar sus instrumentos de cooperación para que éstos incorporen la sensibilidad al conflicto.

Todo ello debería poder permitir incrementar el grado de sensibilidad al conflicto de las políticas de cooperación de las comunidades autónomas, y contribuir así a una mejora en la práctica de los proyectos de construcción de paz, de desarrollo o acción humanitaria que se lleven a cabo en contextos de conflicto armado o tensión.

b. Ámbito de estudio

Desde la perspectiva y definiciones presentadas en el primer apartado, el campo de estudio que abarca esta investigación no se limita a las acciones de construcción de paz, sino a todas las intervenciones de cooperación, acción humanitaria o educación y sensibilización que requieran una sensibilidad al conflicto.

La concreción práctica del planteamiento teórico de la investigación da como fruto el presente documento, que analiza y valora las políticas de las comunidades autónomas de sensibilidad al conflicto (cooperación al desarrollo, acción humanitaria, desarrolladas en

contextos de tensión y/o conflicto armado, así como la sensibilización y educación acerca de conflictos armados) y de construcción de paz.

El análisis y la valoración de las políticas de construcción de paz y sensibilidad al conflicto de las comunidades autónomas revisa tanto el planteamiento estratégico de sus políticas de cooperación (prioridades plasmadas en sus planes directores, presupuesto específico asignado), como la existencia o inexistencia de personal dedicado a estos temas en el organigrama de cada actor de la cooperación autonómica, o las acciones que éstos llevan a cabo (cooperación directa, cooperación indirecta, formación, entre otros).

c. Muestra

La investigación se ha aplicado al conjunto de Agencias, Áreas, Consejerías, Oficinas, y Direcciones Generales de Cooperación de los gobiernos de las comunidades autónomas, así como a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Aunque dentro de España existen otros actores relevantes que llevan a cabo acciones de cooperación descentralizada (ayuntamientos, Confederaciones de fondos, etc.), y que algunos de éstos han demostrado tener iniciativas interesantes en cuanto a la sensibilidad al conflicto,⁵ este estudio solo tiene en cuenta los principales actores de cooperación que dependen de los gobiernos de las comunidades autónomas. Han quedado por tanto fuera del estudio actores de la política exterior de las comunidades como oficinas y delegaciones exteriores, cámaras de comercio, etc.

En definitiva, el conjunto de actores analizados es de 18 (N=18):

- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional
- Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo
- Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament
- Agencia de Cooperación Internacional de la Baleares
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Área de Cooperación al Desarrollo de la Consejería de Presidencia y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja

- Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid
- Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo del Gobierno de Navarra
- Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco
- Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad de la Generalitat Valenciana
- Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Aragón
- Dirección General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias
- Dirección Xeral de Cooperación Exterior, Xunta de Galicia
- Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración,
- Oficina de Cooperación al Desarrollo, Dirección General de Cooperación del Gobierno de Cantabria
- Servicio de Cooperación al Desarrollo, Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo de la Junta de Castilla y León
- Servicio de Cooperación y Voluntariado, Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional de Castilla-La Mancha

Para el marco teórico y para la elaboración de propuestas, además, se han analizado documentos procedentes de actores internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), o de teorías de sensibilidad al conflicto.

d. Marco temporal

El estudio se ha realizado entre septiembre del 2008 y junio del 2009. Este plazo temporal llega 10 años más tarde de la publicación de las primeras teorías de sensibilidad al conflicto (en particular de las reflexiones sobre la Evaluación del Impacto sobre la Paz y el Conflicto – PCIA, publicadas ya a partir de 1998), y unos meses después de la publicación de la *Estrategia de Construcción de la Paz* de la Cooperación Española para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, publicada en el 2007. También el nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 se ha publicado durante el período de investigación del diagnóstico.

Aproximadamente la mitad de Agencias y Direcciones Generales de cooperación han publicado sus planes directores durante el plazo de estudio. Otros están todavía vigentes y se han publicado con anterioridad

⁵ A este respecto, ver por ejemplo el *Pla Director de Cooperació Internacional, Solidaritat i Pau 2009-2012* del Ayuntamiento de Barcelona, y cómo incorpora la perspectiva de construcción de paz a varios niveles.

Fig. 3. Planes directores analizados según año de publicación

2004	Asturias - Plan Cuatrienal Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004-2007
2006	Galicia - I Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo 2006-2009
2007	Cataluña - Pla Director de Cooperació al Desenvolupament 2007-2010 Navarra - I Plan Director de la Cooperación Navarra (2007-2010)
2008	Andalucía - Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2008-2011) Aragón - Plan Director de la Cooperación Aragonesa 2008-2011 Balears - Pla Director de la Cooperació de les Illes Balears 2008-2011 Extremadura - Plan General de la Cooperación Extremeña (2008-2011) País Vasco - Plan Estratégico y Director. Cooperación para el Desarrollo 2008-2011. La Rioja - II Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de La Rioja (2008-2013) Valencia - Plan Director de la Cooperación Valenciana
2009	Asturias - Plan Cuatrienal. Cooperación Asturiana al Desarrollo (2004-2007) Canarias - Plan Director de Cooperación Canaria para el Desarrollo 2009-2012 (Borrador) Cantabria - Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2009-2012 Castilla-La Mancha - III Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo Horizonte 2011 (Castilla-La Mancha) Castilla León - Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012 (Borrador) Madrid - Plan General de Cooperación al Desarrollo 2009-2012 de la Comunidad de Madrid Murcia - Pendiente de publicación DGPOLDE-MAEC - Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012

a la *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española y del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*.

Es evidente que la *Estrategia de Construcción de Paz* no ha podido influir en los planes directores que se habían elaborado con anterioridad a la publicación de ésta. Sin embargo, si bien la Estrategia llegaba tardíamente para orientar muchos planes directores, no así otros documentos internacionales como las Directrices del CAD para prevenir los conflictos violentos de 1998 y de 2001, u otros documentos teóricos de sensibilidad al conflicto, que también podrían haberse tenido en cuenta.

e. Metodología

El Diagnóstico de construcción de paz es un **estudio descriptivo** de la situación actual acerca del grado de aplicación de las teorías de sensibilidad al conflicto en la cooperación internacional española. Para la elaboración del estudio se ha analizado información cuantitativa y cualitativa.

Técnicas de recogida de información: los datos se han obtenido de tres fuentes básicas:

- **Documentos públicos de las comunidades autónomas**, como sus planes directores de cooperación vigentes (16), sus convocatorias para la subvención de proyectos (60), los formularios de las comunidades cuyo plan director define objetivos de paz (20) y documentos de análisis sobre la cooperación de las CCAA.

- **Cuestionarios**, respondidos por todas las agencias de cooperación de las comunidades autónomas (17), además de AECID. En cada caso han sido las agencias quienes han decidido quién era la persona más indicada para responder el cuestionario.
- **Entrevistas**, ya sean telefónicas o presenciales, con el personal técnico que respondió el cuestionario de algunos de los organismos de cooperación, para depurar los datos recogidos y recoger información cualitativa.

Técnicas de análisis de la información: se han utilizado varias técnicas, en función del tipo de análisis que se ha querido realizar de los datos:

- El **análisis cuantitativo**, realizado mediante el procesador de datos SPSS, ha permitido obtener una visión general de la realidad del conjunto de las comunidades autónomas. (En el caso del análisis de los planes directores, y debido a que la región de Murcia no ha publicado el suyo hasta la fecha, los datos no tienen en cuenta esta Comunidad Autónoma. En estos casos se ha tenido en cuenta únicamente el porcentaje válido del resto de comunidades autónomas.)
- El **análisis cualitativo**, por su parte, ha permitido reflejar las especificidades de cada comunidad.

4. Análisis de los datos y conclusiones

De acuerdo con los objetivos del diagnóstico apuntados, se ha procurado dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Hasta qué punto está justificado que los actores públicos de cooperación descentralizada conozcan y utilicen las teorías de sensibilidad al conflicto? ¿En qué grado lo hacen?
- ¿En qué medida la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto son prioridades para los actores estudiados?
- ¿De qué forma los actores de la cooperación promueven la construcción de paz e incorporan la sensibilidad al conflicto en su trabajo?

Los siguientes apartados se estructuran en base a estas cuestiones.

a. Necesidad, grado de coherencia y conocimiento de la sensibilidad al conflicto en el sistema de cooperación español

Una reflexión previa, antes de entrar en materia, debe llevar a cuestionar si las agencias de cooperación al desarrollo deben plantearse objetivos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto. ¿En qué medida estos campos son de su competencia? ¿Los actores de la cooperación deben realmente considerar que es su responsabilidad implicarse en temas de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto?

¿Cuán necesario es ser sensibles al conflicto?

Una primera forma de revisar si es necesario que la cooperación autonómica asuma objetivos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto es analizar cuántos de los países prioritarios se encuentran en situación de tensión o conflicto armado. La lógica es, pues, que a menos que las agencias de cooperación no estén interviniendo en contextos de conflicto armado o tensión, es necesario que se planteen estos enfoques si consideran entre sus países prioritarios algunos en situación de tensión o conflicto armado.

El número total de países prioritarios varía considerablemente de una comunidad a otra, con un mínimo de 13, un máximo de 50 países prioritarios por comunidad autónoma, y una media de 24 países (con una desviación típica de más de 10). Tal diversidad en el número de países prioritarios contrasta con los criterios de la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo* (2005) que

aboga por el principio de armonización de donantes, y aconseja disminuir la fragmentación de la ayuda.

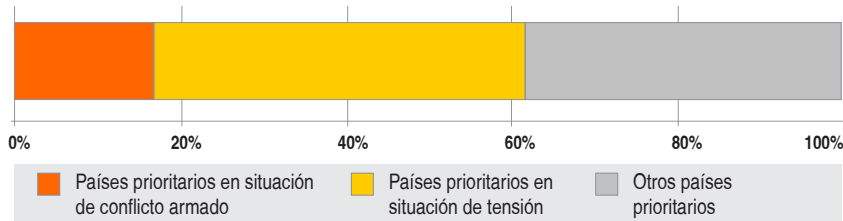
En cuanto a los **países prioritarios en situación de conflicto armado**, la cifra varía de un mínimo de 0 a un máximo de 11, con una media de 4,2 y una desviación típica de 3. En este caso también hay una gran variación de datos entre cada comunidad.

Si calculamos cuál es la proporción de países prioritarios en situación de conflicto armado, no ya en números absolutos sino en proporción sobre el total de países prioritarios de cada comunidad, las cifras revelan que en una comunidad hay un 0% de los países prioritarios en situación de conflicto armado, mientras que en la comunidad en que la proporción es más alta, ésta asciende al 30%. La media de todas las comunidades autónomas, muestra que el **16,7% de los países prioritarios de todas las comunidades autónomas están en situación de conflicto armado** (con una desviación típica del 9,3%).

El número de **países prioritarios en situación de tensión** oscila entre un mínimo de 7 y un máximo de 21 países, según la comunidad, dando una media de 10,4 países en tensión, con una desviación típica del 3,7.

Estos números, en proporción al número total de países prioritarios de cada comunidad, se traducen en que la comunidad que tiene la proporción más baja de países prioritarios en situación de tensión tiene un 33,3%, mientras que en la comunidad en que la proporción de países en tensión es la más elevada, sube hasta un 69,2%. La media de las comunidades autónomas que calcula cuántos de los países prioritarios se encuentran en situación de tensión es de 44,9%, con una desviación típica del 8,7%. En promedio, por tanto, el **44,9% de los países prioritarios están en situación de tensión**.

Fig. 4. Proporción de países prioritarios en situación de conflicto armado o tensión



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los planes directores y Escola de Cultura de Pau (2008).

La proporción de **países prioritarios en situación de tensión y/o de conflicto armado**. Oscila entre un 41,6% en la comunidad en que es más baja, y un 92,3% en la comunidad en que es más alta. En promedio, el **61,7% de los países considerados prioritarios por las CCAA se encuentra en situación de tensión o de conflicto armado** (desviación típica del 12,4%).

Una segunda forma de considerar la importancia de que la cooperación autonómica asuma objetivos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto es analizar hacia qué países se destinan los **gastos** más cuantiosos de las comunidades autónomas. Este dato es relevante porque no todos los países que son considerados prioritarios son finalmente objeto de intervenciones de cooperación. Conocer cuáles son los principales destinatarios de las ayudas, en cambio, permite

ver cuáles son las prioridades geográficas reales.

En términos económicos, pues, se observa que de entre los 50 países que reciben una mayor dotación en concepto de AOD, 11 se encuentran en situación de conflicto armado, y 26 en situación de tensión. De los más de 1.533 millones de euros que se destinan a éstos países, más de 856 millones van a parar a países en situación de conflicto armado o tensión, lo que corresponde a un 55,85% (Fig. 5.).

Fig. 5. AOD española* en función de la situación del país en la que se interviene

	Total 50 países	Países en conflicto armado	Países con tensiones	Países en conflicto armado y/o tensión**
Número de países	50	11	26	31
Ayuda recibida (€)	1.533.069.888	262.210.101	705.222.096	856.198.738
Ayuda recibida (%)	100%	17,10%	46,00%	55,85%

* Los datos, en este caso, no se refieren solo a las aportaciones de las CCAA, sino la toda la AOD del Estado.

** Esta columna no equivale a la suma de las dos columnas anteriores porque existen casos en que hay tensiones y conflicto armado a la vez.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MAEC (2008), y Escola de Cultura de Pau (2008).

Todos estos datos muestran que las intervenciones de los actores de la cooperación autonómica se dan en gran medida en contextos de violencia. Más del 60% de los países prioritarios y más del 55% del gasto se destina a países que padecen tensiones o conflictos armados. La inversión de AOD susceptible de ser gestionada bajo la sensibilidad al conflicto es elevada. Así, se puede concluir que la coherencia en las acciones obliga a la cooperación de las comunidades autónomas a asumir objetivos específicos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto.

Coherencia de las estrategias de cooperación

Si bien acaba de mostrarse que las políticas de cooperación dedican la mayor parte de su ayuda a países en situación de tensión o conflicto armado,

cabe ver hasta qué punto éstas tienen en cuenta y responden a este factor.

Con tal de evaluar el grado de **coherencia de las estrategias de cooperación en función del contexto de paz o violencia de los países** en los que intervienen las comunidades, veamos a continuación si el hecho de tener más países prioritarios en situación de tensión o conflicto armado se traduce en una mayor asunción de medidas concretas de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto.

Una primera forma de valorar el grado de coherencia de las políticas de cooperación respecto a la paz y el conflicto consiste en analizar si el hecho de que una comunidad tenga una proporción alta de países en tensión o conflicto armado se traduce en que se planteen objetivos de construcción de paz:

Fig. 6. Coherencia en cuanto a los objetivos de construcción de paz (en número de planes directores)

		¿Define la construcción de paz como un objetivo?			
		No considera paz como objetivo	Considera paz como principio rector, sin concretarlo en acciones específicas	Considera paz como objetivo y lo concreta en acciones específicas	Total
¿Qué proporción de países prioritarios están en situación de tensión o conflicto armado?	Baja (0-33%)	0	0	1	1
	Media (33,1%-66%)	6	3	3	12
	Alta (más de 66%)	1	3	1	5
	Total	7	6	5	18

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los planes directores.

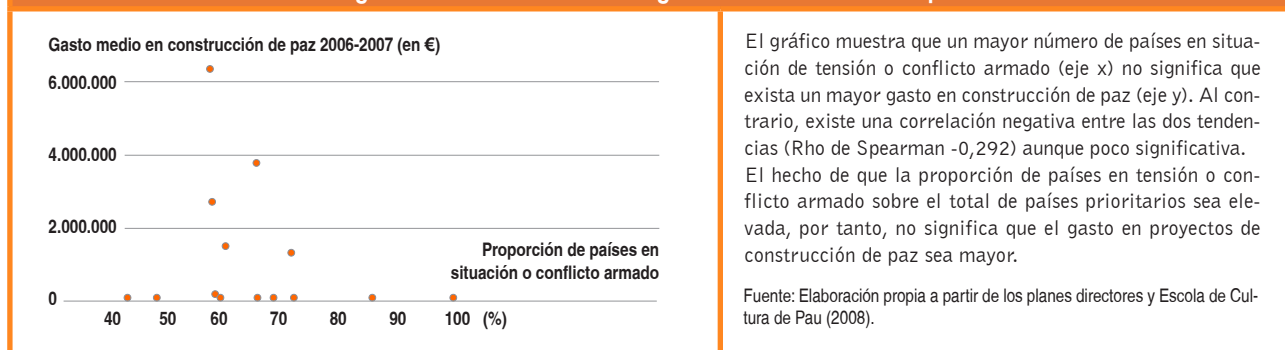
Tal y como muestra la tabla, no existe una correspondencia clara entre el hecho de definir como prioritarios una gran proporción de países en situación de tensión o conflicto armado, y el hecho de plantearse objetivos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto. En efecto, la comunidad que tiene una proporción

más baja de países en situación de violencia (Castilla-La Mancha) considera la construcción de paz como una prioridad, mientras que de las cinco comunidades con un porcentaje de países en situación de violencia superior al 66%. Solo una concreta en su plan director acciones específicas de construcción de paz.

Una segunda forma de valorar el grado de coherencia de las políticas de cooperación respecto a la paz y el conflicto consiste en analizar si el hecho de que una

comunidad tenga una proporción alta de países en tensión o conflicto armado se traduce en un mayor gasto en construcción de paz:

Fig.7. Coherencia en cuanto al gasto en construcción de paz



Grado de conocimiento de la sensibilidad al conflicto

Una posible razón que justifique la no correspondencia entre la proporción de países en situación de violencia y la asunción de objetivos de paz o el gasto en construcción de paz puede tener que ver con el desconocimiento de las teorías de sensibilidad al conflicto. Como se ha visto anteriormente, estas perspectivas de sensibilidad al conflicto argumentan

que la cooperación que se lleva a cabo en situaciones de tensión o de conflicto armado debe tener en cuenta aspectos específicos que no son necesarios en otro tipo de contextos, y ofrecen herramientas prácticas para facilitar esta nueva mirada transversal.

El presente apartado tiene por objetivo comprobar o refutar la hipótesis acerca de la falta de conocimiento de estas teorías:

Fig. 8. ¿Menciona el plan director las directrices del CAD sobre cooperación y conflicto?⁶

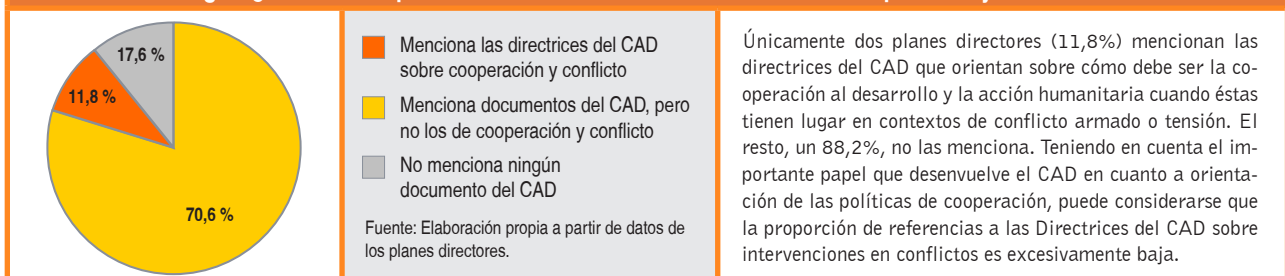


Fig. 9. ¿Conoce el personal técnico las directrices del CAD sobre cooperación y conflicto?

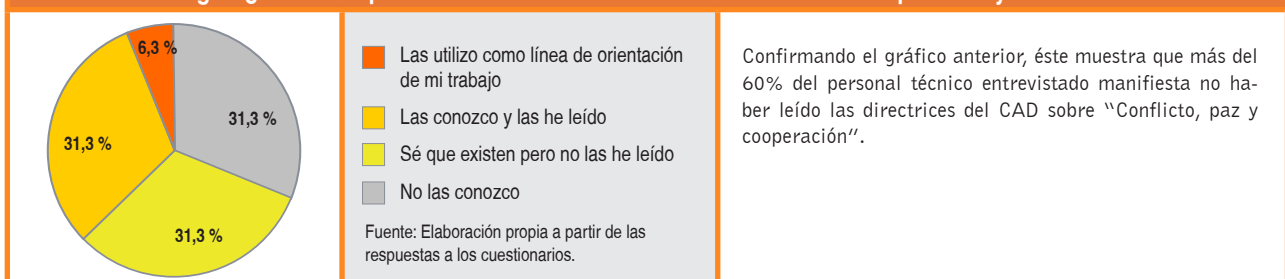
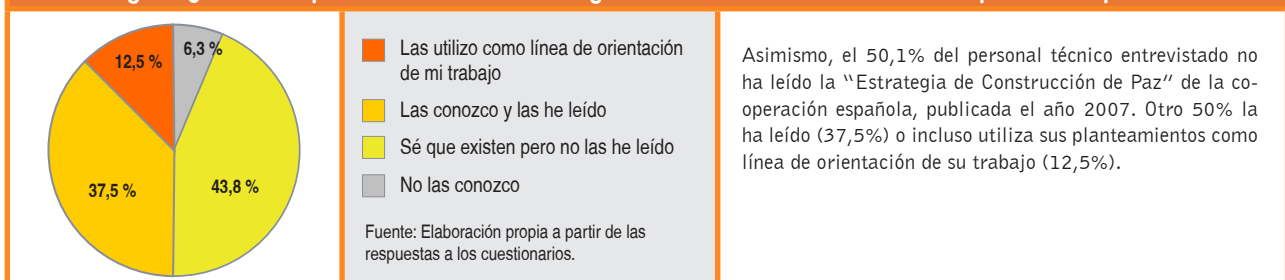
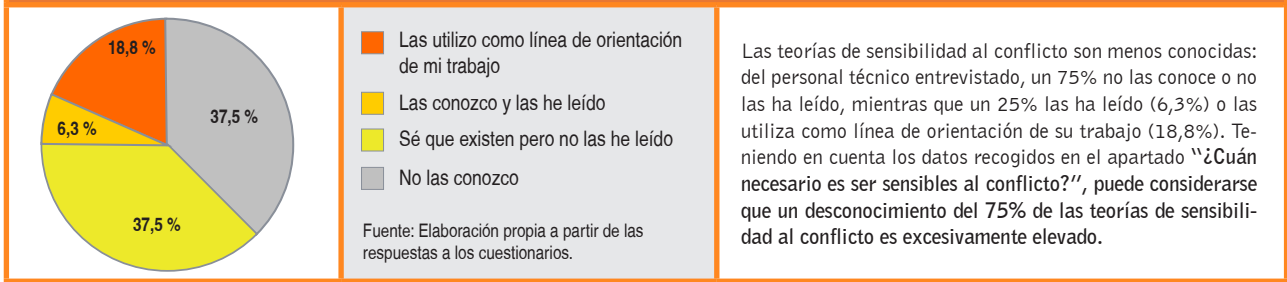


Fig. 10. ¿Conoce el personal técnico la Estrategia de Construcción de Paz de la Cooperación Española?



6 Éstas son OCDE/CAD (1997). *Guidelines on Conflict, Peace and Development*. [Versión española: MAEC (1999). *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*], y (2001). *DAC Guidelines - Helping Prevent Violent Conflict*.

Fig. 11. ¿Conoce el personal técnico las teorías de sensibilidad al conflicto?



Tal y como muestran los datos, el carácter específico que deberían asumir las intervenciones que se desarrollan en contextos de tensión o de conflicto armado es todavía poco conocido y todavía menos utilizado por parte del personal técnico de los organismos de cooperación autonómica.

Tres ideas básicas han guiado las observaciones realizadas hasta ahora: En primer lugar, se ha observado que más de la mitad de la cooperación de las comunidades autónomas va destinada a países en tensión o conflicto armado; en segundo lugar, se ha visto cómo el hecho de intervenir en una gran proporción de países en situación de violencia no se traduce necesariamente en una mayor asunción de objetivos estratégicos o actuaciones específicas de paz; y por último, se ha constatado que las teorías de sensibilidad al conflicto todavía no son muy conocidas en las agencias de cooperación. Estas tres observaciones de partida ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer las políticas de construcción de paz en el caso de intervenir en países en situación de violencia, y de facilitar que las comunidades autónomas refuercen sus mecanismos para favorecer la adopción de la sensibilidad al conflicto.

b. La construcción de paz como prioridad

La emergencia de las teorías y herramientas de la sensibilidad al conflicto ha provocado un debate acerca de si los actores de cooperación deberían asumir intervenciones con objetivos de construcción de paz, o si eso queda fuera de sus competencias. El presente apartado pretende reflejar el grado de

interés de las comunidades autónomas respecto a la construcción de paz.

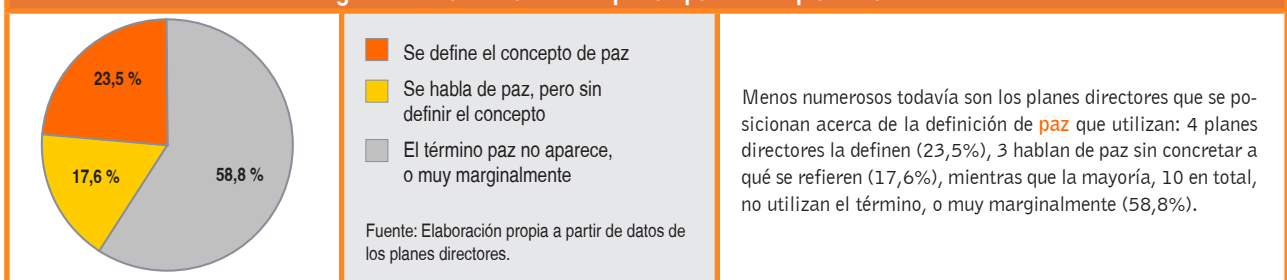
Utilización de los conceptos de paz y construcción de paz

Para evaluar hasta qué punto la construcción de paz es una prioridad, este Diagnóstico revisa, en primer lugar, qué articulación conceptual hacen los planes directores de las comunidades autónomas entorno a los conceptos de paz o de construcción de paz.

Poco más de la mitad de los planes directores (52,9%) definen qué tipo de desarrollo persiguen, y poco menos de la mitad (47,1%) definen lo que entienden por acción humanitaria. No todos los planes directores, por tanto, especifican qué modelos de desarrollo o de acción humanitaria promueven. Esta proporción puede considerarse muy baja dada la importancia de que los organismos de cooperación expliciten los planteamientos que persiguen, y que éstos se plasmen consecuentemente en la definición de sus políticas.

Aquellos planes directores que definen el concepto comparten la visión de paz positiva, una concepción de la paz que no se limita a la ausencia de guerra, sino que se relaciona además con el desarrollo, la justicia social, el respeto de los derechos humanos, o la gobernabilidad (PD Aragón, PD Castilla-La Mancha).⁷ En efecto, muchos de éstos afirman que paz y desarrollo son indisolubles. Algunos lo argumentan con relaciones de causa-efecto, porque el hecho de que haya paz facilita el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (paz → desarrollo) (PD Castilla y León), o, en sentido contrario,

Fig. 12. Utilización del concepto de paz en los planes directores



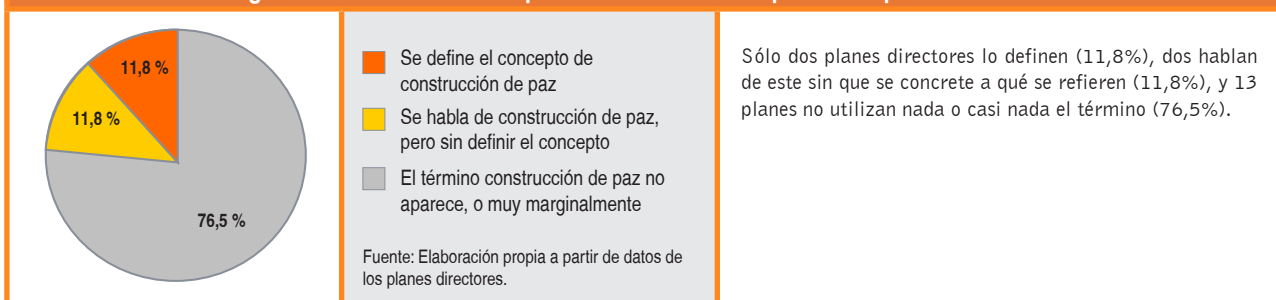
⁷ Con tal de abreviar las citas referentes a los planes directores, se ha optado por referenciarlos con las siglas PD seguido del nombre de la CCAA de donde proceden. La referencia completa de estos puede encontrarse en la bibliografía. Las siglas PD CE se refieren al Plan Director de la Cooperación Española elaborado por la DGPOLDE-MAEC mediante un proceso participativo con la Administración General del Estado, CCAA, y entes locales entre otros actores.

porque cubrir las necesidades básicas es una forma de prevención de conflictos (desarrollo → paz). El plan director de Extremadura, por ejemplo, acuña el término de "desarrollo preventivo", para referirse a la necesidad de que la prevención de conflictos sea una acción constante de los programas diseñados para promover el desarrollo. Otros consideran que desarrollo y paz son indisolubles en tanto que aspiraciones universales que van de la mano,

junto con la justicia y el respeto de los derechos humanos (PD Castilla-La Mancha). En general, pues, se puede decir que, si bien son muy pocos los actores de cooperación autonómicos que definen la paz en sus planes directores, cuando éstos lo hacen es con una visión positiva y amplia de la misma. Se constata, también, que estas definiciones son más teóricas que operativas, al no especificar en qué acciones específicas se puede concretar la cooperación para la paz.

Algo parecido ocurre con el término de construcción de paz (fig. 13):

Fig. 13. Utilización del concepto de construcción de paz en los planes directores



En general, las definiciones de construcción de paz son más operativas que las de paz, y concretan ámbitos de intervención. En cualquier caso, existe consenso en que "es una concepción mucho más amplia que lo estrictamente militar y diplomático" (PD Extremadura). Estos ámbitos de intervención suelen ser la prevención de conflictos o la rehabilitación posbélica, y en otros casos menos frecuentes, la gestión de crisis o la transformación de conflictos (PD Cataluña, PD CE).

En otros casos, no se concretan actuaciones específicas de **construcción de paz**, pero se especifica que si las acciones de acción humanitaria se desarrollan en contextos de violencia armada, éstas deberán tener en cuenta esta especificidad, y ser un instrumento útil para la construcción de paz (PD País Vasco).

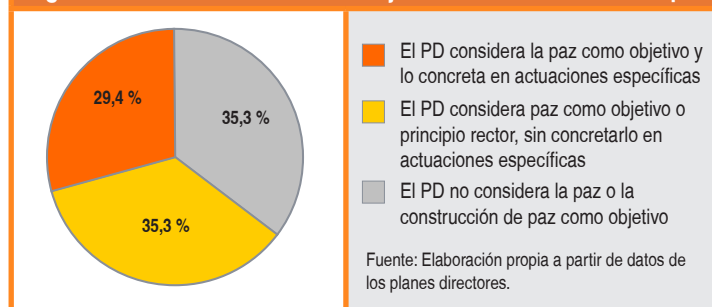
En cuanto a la utilización de los conceptos, para concluir, se observa que cerca de la mitad de los planes directores definen desarrollo y acción/ayuda humanitaria, pero menos de un cuarto (23,5%) define paz, y menos de un octavo (11,8%) define construcción de paz. Se puede decir que son una minoría los planes directores que otorgan un papel relevante a la explicitación del modelo de paz o de construcción de paz que piensan promover.

La construcción de paz y la sensibilidad al conflicto como objetivos

Con independencia de si definen los términos de paz o de construcción de paz, algunos planes directores de cooperación consideran la paz como un aspecto a ser tenido en cuenta. Ya sea porque lo definen como un principio general o un principio rector de todas las acciones de cooperación (en el 35,3% de los planes directores), o porque se especifican acciones de cooperación para la paz como actuaciones prioritarias (29,4%). Así, casi el 65% de los planes directores incluyen objetivos de construcción de paz, de una forma u otra.

Son cuatro las comunidades autónomas además del MAEC (un 29,4%) las que concretan objetivos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto.

Fig. 14. Grado de concreción de objetivos de construcción de paz



De entre los planes que mencionan temas relacionados con la paz, la gran mayoría lo hacen concretando objetivos de construcción de paz. En algunos casos, se mencionan algunos términos relacionados con la sensibilidad al conflicto, pero en ningún caso se menciona explícitamente que deberá adoptarse esta mirada transversal en caso de que los proyectos se lleven

Fig. 15. Objetivos de construcción de paz de los planes directores

Desarme	<ul style="list-style-type: none"> Control de la fabricación y uso de armas pequeñas y ligeras, así como la identificación, recogida y destrucción de éstas (MAEC:63). Desminado humanitario: educación sobre su riesgo; limpieza, remoción y eliminación de minas; asistencia a víctimas; destrucción de existencias; y actividades de denuncia (MAEC:62).
Prevención de conflictos violentos	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir a un mejor conocimiento de las formas e instrumentos para analizar e intervenir en los conflictos (PD Cataluña: 31; MAEC: 68). Evitar el desencadenamiento de un conflicto latente o limitar su escalada a través de iniciativas de diplomacia ciudadana no gubernamental (PD País Vasco: 131).
Límite al impacto de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> Incidir en la prevención y finalización de la violencia de género y el uso de niños y niñas en los conflictos armados y otros contextos de violencia (PD Castilla-La Mancha: 64). Promover el respeto por el Derecho Internacional Humanitario y a la población civil en las situaciones de conflicto (PD Castilla-La Mancha: 64; PD País Vasco: 128). Facilitar el acceso de las víctimas a los sistemas de protección de los Derechos Humanos (PD Castilla-La Mancha: 64).
Apoyo a procesos de diálogo o de negociación	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar iniciativas dirigidas a promover la solución pacífica de conflictos armados (PD Cataluña: 31). Apoyar iniciativas dirigidas a construir y reconstruir espacios de diálogo e intermediación (PD Baleares: 14). Apoyar procesos de negociación, mediación y creación de confianza (PD Cataluña: 31).
Rehabilitación postbélica	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar procesos de pacificación, reconstrucción y reconciliación en situaciones de conflicto y posconflicto (PD Aragón: 23). Apoyar a los actores locales en los procesos de reconstrucción posconflicto armado (PD Cataluña: 31; PD Extremadura: 18). Incrementar las capacidades y la participación de las mujeres en los procesos de paz y de reconstrucción posconflicto armado (PD Cataluña: 31). Apoyar programas de desarme, desmovilización y reintegración, con especial atención a los "niños y niñas soldado" (PD Castilla-La Mancha: 64; MAEC:62). Reforma del sector de seguridad (MAEC: 64). Atender a las víctimas de los conflictos armados, con especial incidencia a los colectivos más vulnerables, como mujeres e infancia (PD Castilla-La Mancha: 64).
Reforzar las capacidades locales para construir la paz	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar programas de formación en construcción de paz y/o transformación de conflictos (PD Castilla-La Mancha: 64; PD Cataluña: 31; MAEC: 68). Apoyar iniciativas para mejorar los instrumentos a disposición de los actores locales en el ámbito de construcción de paz y de transformación de conflictos (PD Cataluña: 31). Reforzar los grupos o sectores con autoridad moral y que se encuentren al margen de las confrontaciones (líderes tradicionales, mujeres, iglesia, etc.) (PD País Vasco: 128; PD Cataluña: 31). Apoyar iniciativas de diálogo que contribuyan al desarrollo de una cultura de paz (PD Cataluña: 31; PD Navarra:74).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los planes directores.

De nuevo se ha optado por referenciar los planes directores con las siglas PD seguido del nombre de la CCAA de donde proceden. En el caso del MAEC, el documento referenciado se refiere a la *Estrategia de Construcción de paz*.

a cabo en situaciones de conflicto armado o tensión. En algunos casos, también se circunscribe claramente la construcción en un sólo ámbito, mientras que en otros casos, como en el *Plan estratégico y director del País Vasco*, la construcción de paz se concreta tanto para acciones de desarrollo, como de acción humanitaria, o de educación y sensibilización.

La suma de objetivos de construcción de paz del conjunto de las comunidades autónomas posibilita un marco de intervención muy amplio. La comparación de los objetivos permite ver cómo la cooperación autonómica concede, en general, más interés a la rehabilitación posbélica que a la prevención de conflictos armados. Otro dato significativo es que, sin

Fig. 16. Objetivos de Sensibilidad al conflicto de los planes directores

Desarrollo	Desarrollo económico sostenible	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar intervenciones de desarrollo en zonas de conflicto permanente o donde se produzcan diálogos de paz (PD Navarra:74). Poner en marcha actuaciones dirigidas a prevenir los conflictos para contribuir a alcanzar las metas establecidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PD Castilla y León: 93); Considerar las diferentes formas de violencia y las causas estructurales que la sostienen: pobreza, desigualdad, discriminaciones, injusticia (PD Baleares: 14; PD Extremadura: 18)
	Fortalecimiento democrático	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las estructuras democráticas, el buen gobierno y la participación de los pueblos y de sus organizaciones (PD Aragón: 23; PD Extremadura: 18; PD Madrid: 82); Apoyo a instituciones que tengan como base la promoción del diálogo abierto entre individuos y grupos con distintas señas de identidad (MAEC:67); Luchar contra la corrupción en las fases de reconstrucción (PD Madrid: 82; MAEC: 67).
	Derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar el respeto y protección de los derechos humanos (PD Aragón: 23; PD Extremadura: 18; PD País Vasco: 128); Apoyar acciones que promuevan la protección y defensa de los derechos sociales y laborales (PD Castilla-La Mancha: 64). Apoyar la denuncia de violaciones de los Derechos Humanos (PD Castilla-La Mancha: 64); Poner en marcha iniciativas que permitan enjuiciar a los responsables de delitos y violaciones que hayan cometido durante el conflicto (Comisiones de la verdad y otros) (MAEC:66); Participar en programas de apoyo y protección a las personas defensoras de los Derechos Humanos (PD Castilla-La Mancha: 64).
Acción Humanitaria	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar la coordinación y eficacia en la preparación y respuesta ante las situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o de conflictos armados. (PD Valencia: 383); Incidir sobre las vulnerabilidades y las capacidades para reducir el riesgo de un nuevo desastre. (PD País Vasco: 131); Garantizar el retorno de las personas refugiadas y desplazadas, la recuperación de las fuentes de ingreso y la puesta en marcha de los servicios básicos (PD País Vasco: 131; MAEC: 65); Apoyo a ciudades solidarias para la población desplazada por el conflicto armado (PD Valencia: 379); Aplicar las directrices para la protección de mujeres refugiadas y desplazadas o que hayan sufrido violaciones y vejaciones durante conflictos armados y otras crisis humanitarias (PD Madrid: 60). 	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los planes directores.

mencionar la Resolución 1325 de Naciones Unidas, que recoge la necesidad de que las mujeres tengan un papel más activo en las tareas de construcción de paz: no menos que cuatro planes directores hacen mención específica a ello (Cataluña, Castilla-La Mancha, Extremadura y País Vasco).

Por otro lado, cabe tener en cuenta que las diferentes definiciones del concepto de construcción de paz no son siempre compartidas entre las comunidades, como revela el hecho de que algunos planes directores todavía se refieren a la "reconstrucción" posbélica en vez de rehabilitación, un término que abarca necesidades como la transformación de las causas que llevaron al conflicto, el fomento de la gobernabilidad, el retorno y la reconciliación, etc. En el caso del Plan Director de Aragón, también, se establece como objetivo la "pacificación", un término asociado a la participación de las fuerzas armadas, y que por ello su inclusión como medida de construcción de paz podría considerarse controvertida.

Otras CCAA que no definen objetivos de construcción de paz si explicitan algunos principios que pueden relacionarse con la sensibilidad al conflicto, como el hecho que las actuaciones deban fundamentarse en el Derecho Internacional Humanitario, o que deban "Apoyar y coordinarse según los principios estratégicos contenidos en el Plan Director de la

cooperación española referidos a los instrumentos de ayuda alimentaria y ayuda humanitaria y al sector de prevención de conflictos" (PD Madrid: 79).

En general, la cooperación de las comunidades autónomas opta por priorizar o bien la construcción de paz o bien la mirada sensible al conflicto; raramente se opta por promover ambas aproximaciones simultáneamente. Esta disyuntiva hace que algunas intervenciones puedan ser vistas por ciertas comunidades autónomas como medidas de construcción de paz, mientras que para otras sean consideradas como medidas de acción humanitaria o desarrollo que deben tener en cuenta la sensibilidad al conflicto. Algunos ejemplos de desacuerdo entre las comunidades autónomas sobre si se trata de medidas de construcción de paz o de desarrollo o de acción humanitaria son la rehabilitación posbélica o la atención a víctimas del conflicto armado como las mujeres o las personas desplazadas.

Son tres las comunidades autónomas (Andalucía, País Vasco y Valencia) las que conceden un mayor peso a la educación para la paz, y a la comprensión de las causas de la violencia armada. Es notable, sin embargo, la ausencia de objetivos para formar a las organizaciones no gubernamentales sobre construcción de paz y para dar a conocer la perspectiva de sensibilidad al conflicto.

Fig. 17. Objetivos de Educación para la paz de los planes directores

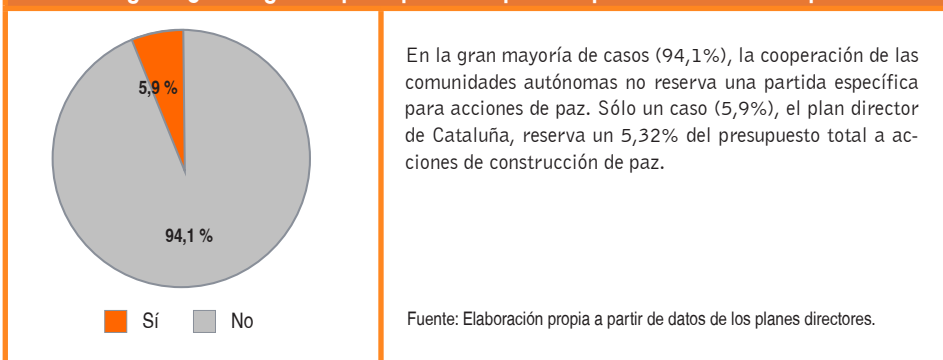
Educación y sensibilización	<ul style="list-style-type: none"> · Educar en una visión crítica de la violencia estructural, en una nueva cultura donde la resolución de los conflictos pueda llevarse a cabo de manera no violenta (PD País Vasco: 138); · Apoyar iniciativas que permitan comprender las causas de los conflictos armados, y contribuyan a la difusión de iniciativas para la prevención, la reconstrucción y la reconciliación posconflicto (PD Valencia: 380); Informar sobre los "conflictos olvidados" (PD Madrid: 84); · Difundir el Derecho Internacional Humanitario (PD Madrid: 83). · Informar y sensibilizar sobre el papel de la mujer en los conflictos armados y en los procesos de acción humanitaria y desarrollo, promoviendo la igualdad de género (PD Valencia: 380; PD Madrid: 84); · Fomentar la Cultura de la Paz (PD Andalucía: 29); · Potenciar actitudes pacíficas, de comunicación y de entendimiento, por medio de metodologías de trabajo que no fomenten la competencia ni el enfrentamiento, sino la solidaridad (PD País Vasco: 138); · Participar en la Alianza de Civilizaciones y en iniciativas nacionales o internacionales de promoción de la paz y prevención de conflictos (PD Andalucía: 29). · Informar y sensibilizar a la sociedad española, en especial a los departamentos y actores no gubernamentales directamente afectados, sobre construcción de paz (MAEC: 60) · Organizar conferencias, jornadas y estudios y otras actividades para fomentar el intercambio de ideas sobre construcción de paz (MAEC:60)
------------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los planes directores.

Recursos asignados para la paz

El compromiso con la construcción de paz también puede evaluarse por la cantidad de recursos que se destinan a este fin. Este es el objeto de estudio del presente apartado. (ver fig. 18)

Fig. 18. ¿Se asigna un presupuesto específico para actuaciones de paz?



En la gran mayoría de casos (94,1%), la cooperación de las comunidades autónomas no reserva una partida específica para acciones de paz. Sólo un caso (5,9%), el plan director de Cataluña, reserva un 5,32% del presupuesto total a acciones de construcción de paz.

Por otro lado, también es cierto que el hecho de que el plan director no establezca un importe fijo para la cooperación para la paz no impide que la cooperación autonómica dedique en la práctica una cantidad variable a la construcción de paz, tal y como demuestran las cifras de la AOD de las comunidades autónomas:

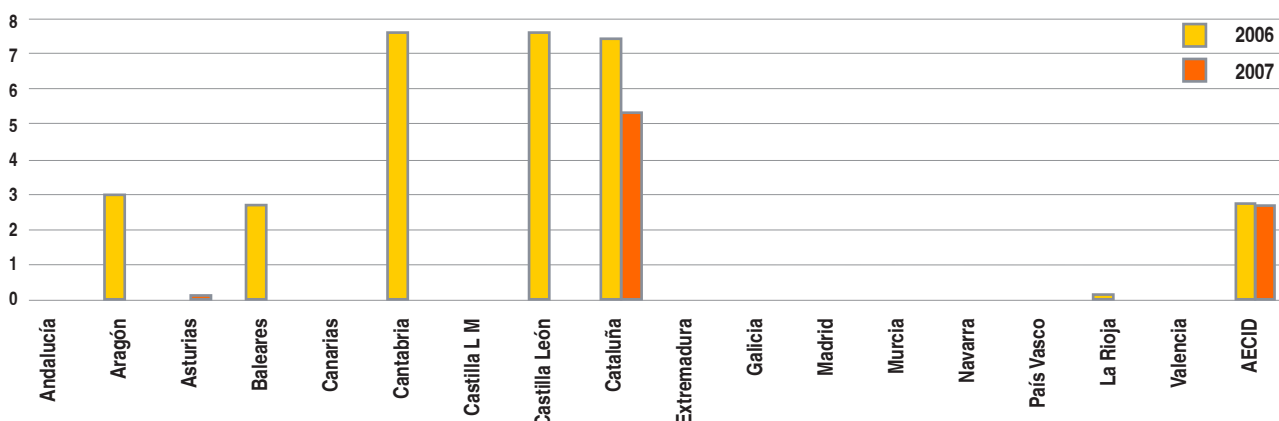
Fig. 19. Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a la Prevención de Conflictos y la Construcción de Paz

	2006			2007		
	PC y CP (€)	AOD por objetivos (€)	CP/AO (%)	PC y CP (€)	AOD por objetivos (€)	CP/AOD (%)
AGE	9.128.118	330.060.530	2,77%	20.628.820	769.847.696	2,68%
Andalucía	0	43.989.559	0,00%	0	49.948.524,52	0,00%
Aragón	144.886	4.829.346	3,00%	0	5.967.644,87	0,00%
Asturias	0	0	0,00%	12.000	9.133.660	0,13%
Baleares	194.602	7.282.979	2,67%	0	8.336.071,34	0,00%
Canarias	0	7.178.512	0,00%	0	11.910.098,63	0,00%
Cantabria	262.589	3.453.303	7,60%	0	4.325.048,53	0,00%
Castilla LM	0	0	0,00%	0	25.310.317	0,00%
Castilla León	785.017	10.325.376	7,60%	0	7.381.927,82	0,00%
Cataluña	2.619.000	35.407.838	7,40%	1.510.400	28.369.234,93	5,32%
Extremadura	0	0	0,00%	0	7.072.883,63	0,00%
Galicia	0	0	0,00%	0	8.034.919,39	0,00%
Madrid	0	0	0,00%	0	22.423.333,89	0,00%
Murcia	0	3.310.221	0,00%	0	3.689.520,90	0,00%
Navarra	0	0	0,00%	0	14.521.722,82	0,00%
País Vasco	0	0	0,00%	0	20.450.520,14	0,00%
La Rioja	5.000	2.553.599	0,20%	0	3.680.038,26	0,00%
C. Valenciana	0	21.088.108	0,00%	0	19.963.697,03	0,00%
Cooperación Autonómica	4.011.093	139.418.840	2,88%	1.522.400	250.519.163,70	0,61%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MAEC (2008).

PC: Prevención de conflictos / CP: Construcción de paz / AOD: AOD bilateral bruta por objetivos / AGE: Administración General del Estado. Cabe tener en cuenta que la AOD aquí reflejada no es equivalente al total de las aportaciones de las CCAA, sino a aquellas que se contabilizan por objetivos, o líneas estratégicas del Plan Director. Los objetivos contemplados son: Aumentar las capacidades sociales e institucionales; Aumentar las capacidades humanas; Aumentar las capacidades económicas; Aumentar las capacidades para sostenibilidad ambiental; Aumentar la libertad y las capacidades culturales; Aumentar las capacidades y la autonomía de las mujeres; Prevención de conflictos y construcción de paz; Otras actuaciones relacionadas.

De la comparación de las figuras 18 y 19, se podría constatar cómo el establecimiento de una cuota del presupuesto para acciones de construcción de paz garantiza que exista un gasto – y por tanto actuaciones – en este ámbito; en la mayoría de comunidades autónomas, al no existir un mínimo establecido, el gasto en prevención de conflictos y construcción de paz fluctúa de forma considerable (gasto medio del 2,88% en 2006, y del 0,61% en 2007). El único actor de la cooperación autonómica que tiene un gasto sostenido en construcción de paz en 2006 y 2007 es

Fig. 20. Gasto en construcción de paz de las comunidades autónomas (% del total de presupuesto)


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAEC (2008).

la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, el mismo que establece en su plan director un porcentaje mínimo para construcción de paz.

Cabe contemplar, también, que la fluctuación de los datos mostrada en las figuras 19 y 20 puede ser debida a la forma de contabilizarlos. En efecto, tal como manifiestan algunas comunidades autónomas, los criterios para ubicar los gastos en cada partida no siempre quedan claros, y muchos proyectos pueden corresponder tanto a la partida de construcción de paz como al aumento de capacidades sociales e institucionales, aumento de las capacidades humanas u otras. Este hecho podría explicar la aparente fluctuación del gasto en construcción de paz entre un año y otro, así como el aparente bajo compromiso de las CCAA con la construcción de paz.

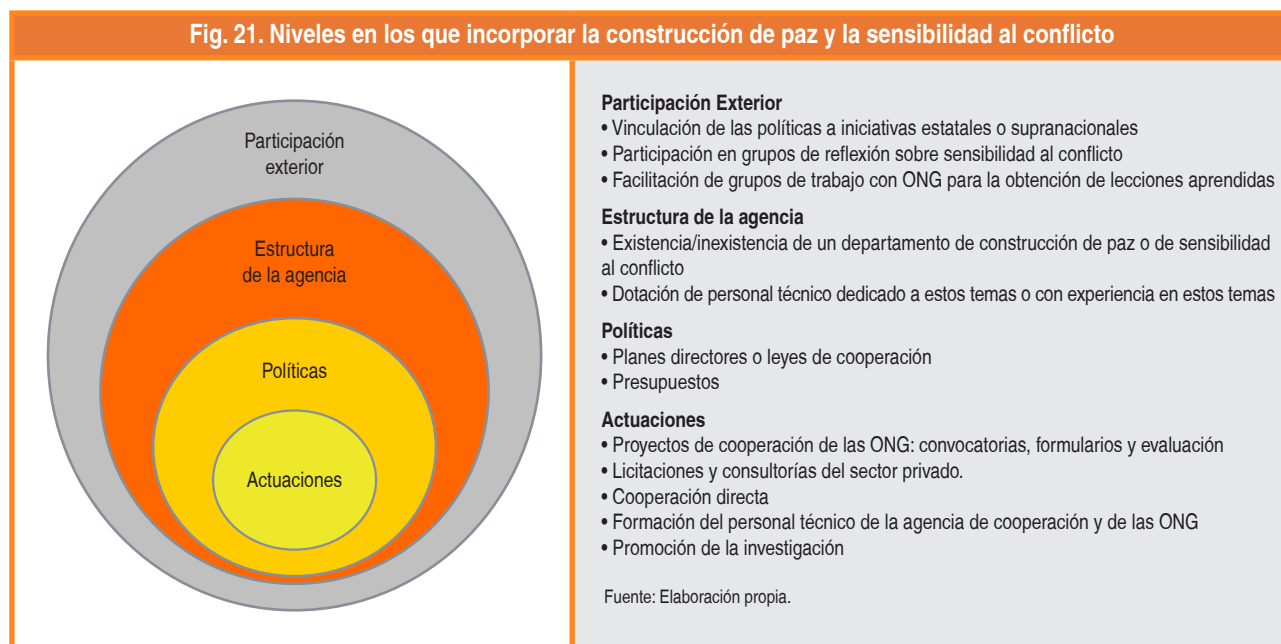
Se puede decir, para concluir, que la gran mayoría de

comunidades autónomas no considera prioritaria la asignación y contabilización de recursos específicos para la construcción de paz, aunque pueden financiar proyectos de este tipo (o de construcción de paz) puntualmente.

c. Formas de incorporar la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto

El análisis de las prácticas de los diferentes actores de la cooperación autonómica revela que, de forma intuitiva o reflexiva, éstos adoptan una gran variedad de medidas que favorecen la adopción de actuaciones de construcción de paz o la incorporación de la sensibilidad al conflicto.

Éstas medidas pueden ordenarse, de más generales (participación exterior) a más específicas (actuaciones), de la siguiente forma:



En base a esta clasificación por niveles, a continuación se presentan algunas sugerencias para incorporar la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto extraídas del análisis realizado a las comunidades autónomas.

Participación exterior en iniciativas de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto

Conscientes de la dimensión global de la promoción de la paz, varias comunidades autónomas vinculan sus políticas con iniciativas y marcos legales que van más allá de la comunidad autónoma. Así lo explicita Castilla-La Mancha en su plan director refiriéndose a la Década Internacional para la Cultura de Paz (2001-2010) proclamada por Naciones Unidas. Castilla y León, por su parte, se refiere al artículo 1.1 de la Carta de Naciones Unidas en tanto que "clave fundamental al establecer la necesidad de mantener la paz y la seguridad internacional, exhortando a

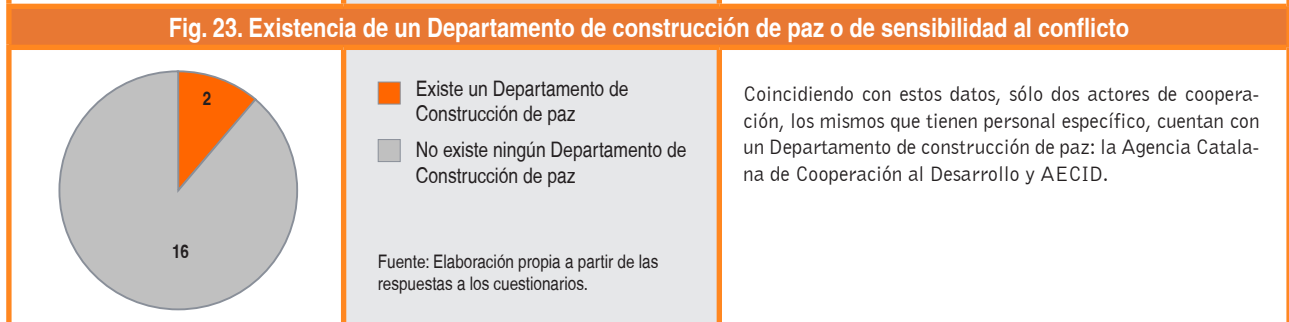
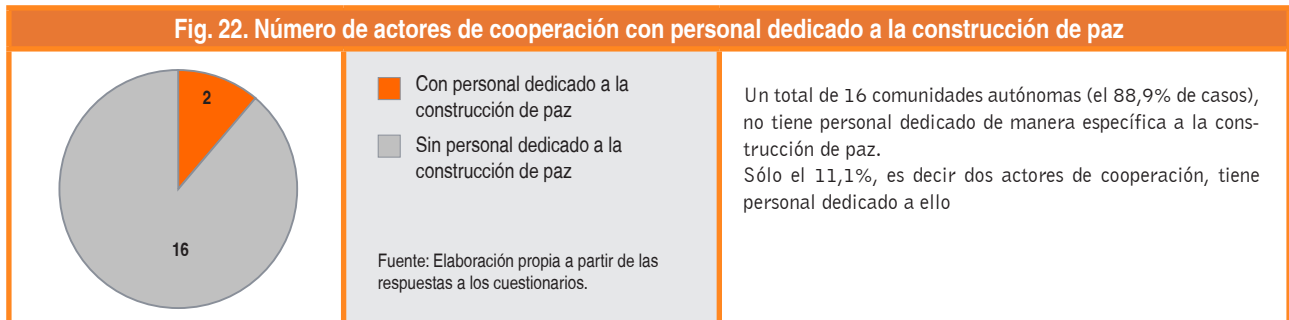
los países a tomar medidas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas contra la paz, conforme a los principios de las Naciones Unidas" (PD Castilla León: 93). Castilla-La Mancha y Andalucía, también, se refieren en sus planes directores a la Ley de Fomento de la Educación y la Cultura de la Paz, aprobada en el 2005 por el parlamento español.

En cuanto a la actuación de los actores de cooperación de las CCAA, el análisis revela que éstos no se implican en iniciativas de reflexión y construcción de conocimiento sobre la sensibilidad al conflicto o la construcción de paz. Sólo el MAEC menciona en el *Seguimiento del PACI 2007* que ha participado en el grupo de Conflictos, Paz y Cooperación al Desarrollo (CPDS) y Estados Frágiles (FSG) del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, participando en la elaboración y puesta en práctica de varios estudios relacionados con la sensibilidad al conflicto (MAEC, 2008:60).

Estructura de los actores de la cooperación autonómica

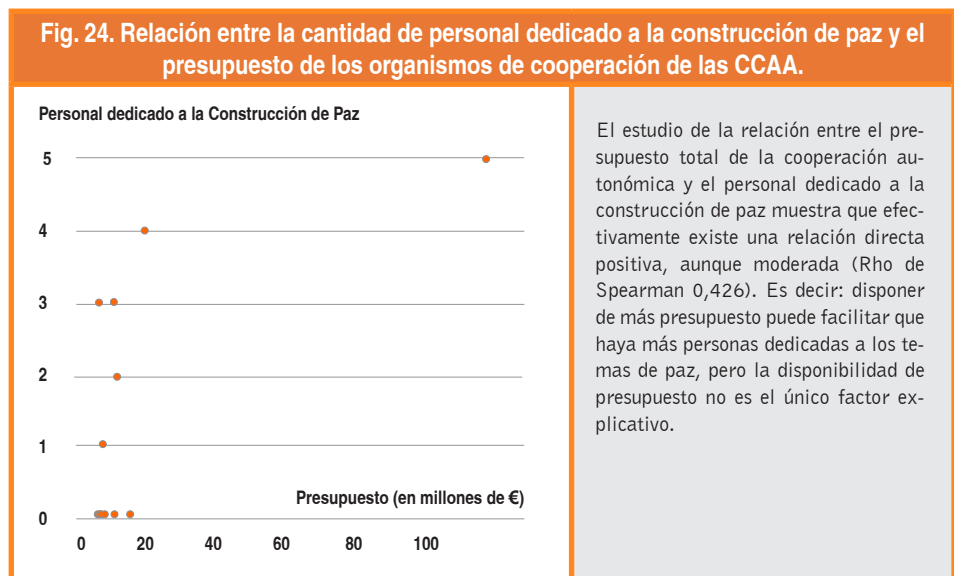
El grado de dedicación del personal técnico a temas de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto es todavía bajo. Según las respuestas a los cuestionarios, una sola comunidad autónoma

(Cataluña), además de AECID, tiene personal directamente vinculado a la construcción de paz. En ambos casos, son dos las personas dedicadas a estos temas.



Frente a estos datos, se puede argumentar que no es necesario tener personal exclusivamente dedicado a la construcción de paz si éste ya conoce las teorías de sensibilidad al conflicto. Este planteamiento más transversal podría compensar el hecho de que la construcción de paz o la sensibilidad al conflicto no quede reflejada en la estructura de los órganos de cooperación de las comunidades autónomas. Sin embargo, como muestra la figura 8, en el 75% de las agencias, el personal técnico reconoce no conocer las teorías de sensibilidad al conflicto. Podría afirmarse por tanto que la estructura y capacitación de los actores de la cooperación de las comunidades autónomas no cubre de manera adecuada las necesidades de la construcción de paz o la sensibilidad al conflicto.

cooperación. Para validar este argumento, el siguiente gráfico muestra hasta qué punto puede decirse que la existencia de personas dedicadas a la construcción de paz se debe a que la agencia tiene un presupuesto mayor:



Por otro lado, cabe considerar que la posibilidad de tener un departamento o personal técnico específicamente dedicados a la construcción de paz actualmente está condicionada en gran medida por el presupuesto disponible, o por lo grande que sea el organismo de

Políticas

Las diferentes formas de plasmar la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto en las políticas de los actores de cooperación se reflejan esencialmente en las políticas que definen en sus leyes de cooperación y/o planes directores, y en los presupuestos que destinan a estas acciones, tal

y como se ha analizado en el apartado 4.b. “La construcción de paz como prioridad”. Complementando las observaciones del apartado 4.b., se analiza aquí hasta qué punto las políticas de cooperación de las comunidades autónomas

consideran la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto como un eje transversal, que impregna las diferentes políticas, o si lo asocian a algún tipo de actuación en concreto (desarrollo / acción humanitaria / educación y sensibilización / otros).

Fig. 25. Media de la distribución presupuestaria de las comunidades autónomas (2008)

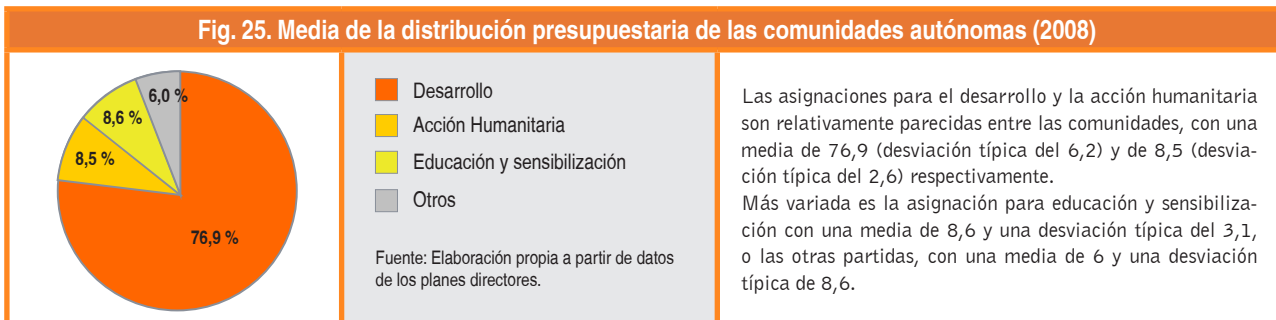
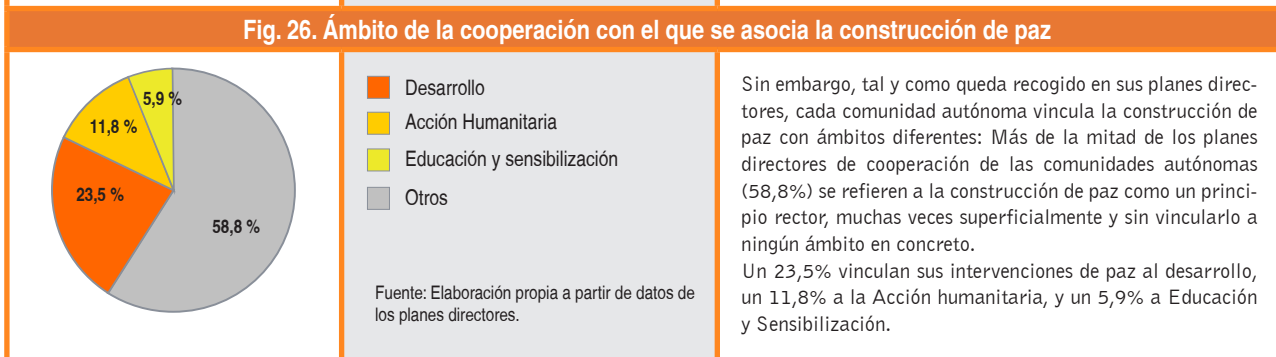


Fig. 26. Ámbito de la cooperación con el que se asocia la construcción de paz



Actuaciones

La cooperación puede concretarse bajo diferentes formas de intervención en otros países (cooperación indirecta o directa), así como intervenciones en el propio país, como la investigación en temas relacionados con el desarrollo, o la formación de actores de la cooperación o la sensibilización y educación de la ciudadanía en general.

En cuanto a la cooperación indirecta, aquella que es gestionada por agentes externos no pertenecientes a las instituciones públicas, la supervisión técnica de las comunidades autónomas puede canalizarse a través de los requisitos de las convocatorias y de los formularios. Los principios rectores o actuaciones específicas de paz definidos en los planes directores no siempre quedan reflejados en las **convocatorias**. Analizando las más de 50 convocatorias abiertas de todas las comunidades autónomas y de AECID (fig.27),

se observa que un 45,6% de las convocatorias definen objetivos de paz, mientras que un 54,4% no lo hacen. También se observa como, de las 19 convocatorias de comunidades autónomas en las que el plan director no define objetivos de paz, 15 no consideran la paz como objetivo, y cuatro sí. El hecho de que el plan director no contemple la paz como prioridad queda reflejado, como es lógico, en su ausencia en las convocatorias. ¿Pero qué ocurre con las convocatorias que dependen de planes directores que sí han definido objetivos de paz? En este caso, de 33 convocatorias relacionadas con las agencias responsables de la ejecución de estos planes directores, 11 no definen objetivos de paz y 22 convocatorias sí lo hacen. Se puede decir, por tanto, que dos tercios de las convocatorias de las comunidades cuyos planes directores definen objetivos de paz concretan a su vez objetivos de paz, mientras que un tercio de estas convocatorias no reflejan el hecho de que el plan director defina paz como objetivo.

Fig. 27. Grado de coherencia entre los objetivos de paz de planes directores y convocatorias (en número de convocatorias)

		¿Define el plan director objetivos de paz?			
		No	Sí	Pendiente*	Total
¿Considera la convocatoria objetivos de paz?	No	15 (26,3%)	11 (19,3%)	5 (8,8%)	31 (54,4%)
	Sí	4 (7%)	22 (38,6%)	0 (0%)	26 (45,6%)
	Total	19 (33,3%)	33 (57,9%)	5 (8,8%)	57 (100%)

* Se contabilizan aquí las convocatorias de Murcia, que no ha publicado su plan director.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los planes directores y las convocatorias de las CCAA.

Analizando los casos en cada Comunidad Autónoma, vemos que en Extremadura, País Vasco, y MAEC, a pesar de que los temas relacionados con la paz aparecen en el plan director, estos objetivos no quedan reflejados en ninguna de sus convocatorias. En el caso de Valencia, Navarra, Cataluña, y Castilla-La Mancha, cuyos planes directores también consideran la paz como principio rector o como ámbito de acción prioritario, algunas de las convocatorias señalan la construcción de paz como uno de sus objetivos, mientras que otras convocatorias no. Es necesario destacar, también, que l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament emitió en el año 2007 una convocatoria específica de construcción de paz, pero que fue eliminada en los siguientes años.

Para concluir la reflexión sobre las convocatorias, cabe decir que si bien la mayoría (64,7%) de planes

directores consideran la paz como un objetivo, esto no siempre queda reflejado en las convocatorias. En efecto, el porcentaje de convocatorias que reflejan objetivos de paz es menor que el de los planes directores (45,6%).

En cuanto a los **formularios**, queda por ver si existe concordancia entre éstos y las convocatorias y los planes directores: ¿Se puede decir que facilitan la incorporación de la sensibilidad al conflicto? La principal conclusión es que si bien ningún formulario muestra una apuesta integrada por incorporar la sensibilidad al conflicto, muchos adoptan algunas aportaciones puntuales que sí pueden facilitar la adopción de una mirada sensible al conflicto.

Las principales aportaciones en los formularios son (Fig. 28):

Fig. 28. Incorporación de la sensibilidad al conflicto en los formularios

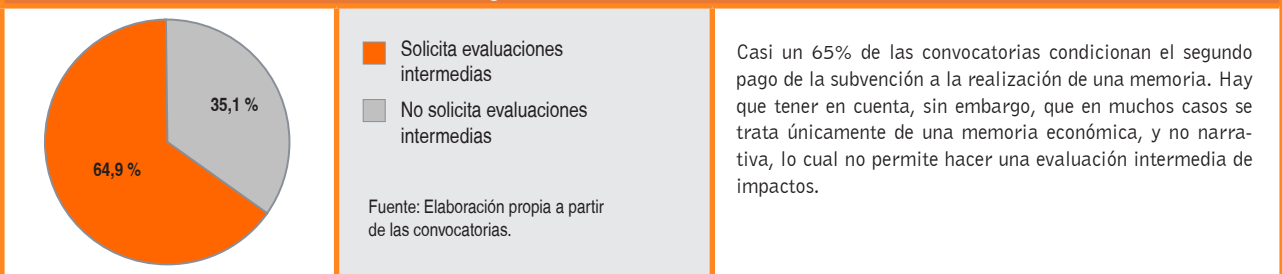
- Explicitar las medidas de construcción de paz como una **prioridad sectorial** (Aragón).
- Solicitar un **análisis del contexto** más exhaustivo, que tenga en cuenta la situación de conflicto armado, sus antecedentes, sus causas, sus consecuencias, etc. (Andalucía, Castilla y León, Navarra, País Vasco, Valencia).
- Conceder más importancia al **análisis de riesgos**, a la viabilidad del proyecto (Castilla y León, Cataluña, Madrid, La Rioja), o pedir que se expliciten protocolos de seguridad (País Vasco, Baleares).
- Indicar si, y de qué manera se han **incorporado los instrumentos *Peace and Conflict Impact Assessment* y *Do No Harm*** (Cataluña).
- **Baremos:** (Baleares, Cantabria, Navarra) En el caso de la Agencia de Cooperación de las Islas Baleares, por ejemplo, en el baremo de valoración del proyecto se obtiene mayor puntuación si la entidad solicitante o la contraparte cuenta con un plan de actuación para la protección del personal humanitario, si tiene un marco de acción para la prevención o reducción de riesgos, el tiempo de respuesta ante crisis humanitarias.

Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas a los cuestionarios del personal técnico de las CCAA.

Casi la totalidad del personal técnico de las comunidades autónomas ha afirmado que tienen en cuenta si el proyecto se desarrolla en contextos de conflicto armado a la hora de valorar los proyectos presentados y de decidir las ayudas a otorgar. Sin embargo, ellos y ellas mismas reconocen que sólo en la mitad de las comunidades autónomas puede decirse que los formularios reflejan preguntas específicas para tener en cuenta esta cuestión.

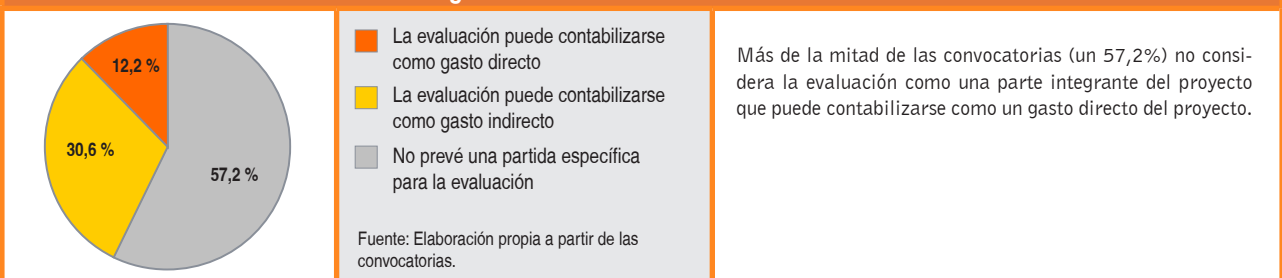
Promover medidas efectivas de construcción de paz y promover la sensibilidad al conflicto debe traducirse, también, en la promoción de una **evaluación** exhaustiva, que tenga en cuenta no sólo los resultados del proyecto en sí, sino también los impactos sobre el contexto de paz y de conflicto. La sensibilidad al conflicto recomienda que se hagan evaluaciones regularmente, para minimizar los impactos negativos que puedan tener los proyectos

Fig. 29. Evaluaciones intermedias



Casi un 65% de las convocatorias condicionan el segundo pago de la subvención a la realización de una memoria. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en muchos casos se trata únicamente de una memoria económica, y no narrativa, lo cual no permite hacer una evaluación intermedia de impactos.

Fig. 30. Financiación de las evaluaciones



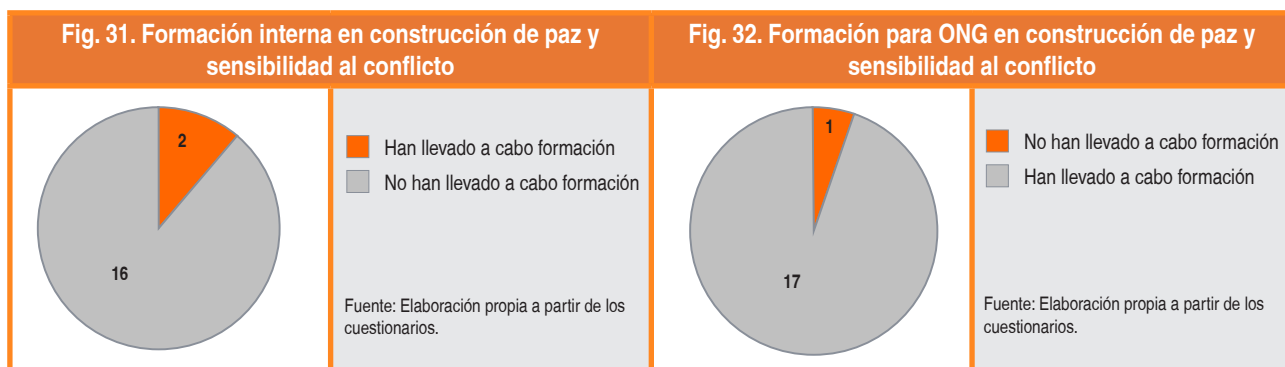
Más de la mitad de las convocatorias (un 57,2%) no considera la evaluación como una parte integrante del proyecto que puede contabilizarse como un gasto directo del proyecto.

en el contexto y maximizar los positivos. De acuerdo con este planteamiento, es importante que las agencias promuevan las evaluaciones intermedias y de final de proyecto que vayan más allá de la lógica de justificación económica y financiera, y que éstas puedan ser presupuestadas como un aspecto más de la ejecución del proyecto.

En lo que se refiere a la **cooperación directa**, aquella que es impulsada por los órganos de cooperación de las comunidades autónomas, ha sido imposible identificar medidas que garanticen la incorporación de la sensibilidad al conflicto o que promuevan medidas de construcción de paz, debido a la

dificultad de encontrar información desglosada sobre la cooperación directa e indirecta de las CCAA.

En cuanto a favorecer la **formación en sensibilidad al conflicto**, hasta la fecha únicamente una comunidad autónoma ha organizado cursos de formación sobre el tema a personal de ONGs (Fig. 32). Es el caso de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, que ha celebrado dos cursos, destinados esencialmente a ONG y personal técnico de cooperación. También el personal técnico de cooperación de la Agencia Catalana y de la Agencia de Cooperación de las Islas Baleares ha participado en cursos de formación interna sobre construcción de paz y sensibilidad al conflicto (Fig. 31).



La formación promovida por las comunidades autónomas en temas de sensibilidad al conflicto y de construcción de paz, ya sea para el personal técnico de las agencias, o para el personal técnico de las ONG es claramente insuficiente, comparado con los recursos que se destinan a los países en situación de tensión o de conflicto armado. Además del caso de Cataluña,

donde la agencia de cooperación ha promovido dos formaciones en sensibilidad al conflicto, sólo la Agencia de Cooperación balear afirma tener en cuenta la formación del personal de las ONG en temas relacionados, como minas antipersona, actuaciones en conflictos armados, etc.

5. Recomendaciones

El presente diagnóstico permite observar que la adopción de objetivos de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto es una necesidad apremiante, de acuerdo con la gran cantidad de países en situación de tensión y/o conflicto armado en los que intervienen. El hecho de que cuatro comunidades autónomas concreten objetivos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto puede considerarse como un buen inicio, que podría ser imitado por el resto de comunidades autónomas. Especialmente en aquellas que intervienen en mayor proporción en contextos que requieren ser sensibles al conflicto.

Cabe reconocer que el conjunto de comunidades toma efectivamente medidas para favorecer estos enfoques de paz. Sin embargo, parece que éstas son más el resultado de decisiones intuitivas y no estructuradas que de la articulación de una política consciente, coherente y planificada de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto.

De cara a que la contribución de las comunidades autónomas a la construcción de la paz pase de ser una actuación intuitiva a una articulación coherente, pueden emprenderse numerosas iniciativas.

En primer lugar es recomendable que cada comunidad autónoma delibere qué **objetivos de intervención para la paz** considera prioritarios y lo plasme en el plan director. Algunas comunidades pueden creer pertinente definir objetivos de construcción de paz, otras conformarse con promover la sensibilidad al conflicto para intervenciones de desarrollo o acción humanitaria en zonas de conflicto armado o tensión. Cabe tener en cuenta, también, que ambas aproximaciones son complementarias y pueden por tanto ser adoptadas a la vez. Para garantizar la coherencia de la previsión estratégica de la cooperación, es importante que la propia estrategia tenga en cuenta cuántos de los países prioritarios, y en especial aquellos que reciben más fondos, están en situación de tensión o de conflicto armado, y tomar decisiones consecuentes con ello.

- Definir una estrategia de cooperación que tenga en cuenta en qué medida los países prioritarios y los que reciben más ayudas están en situación de tensión o de conflicto armado.

En el caso de que la agencia de cooperación se plantee la **construcción de paz como un objetivo**, es necesario reflexionar acerca de qué tipo de paz persigue la comunidad autónoma. Es importante clarificar el concepto de paz o de construcción de paz, y que esta definición sea operativa, para transmitir una idea concreta del modelo de paz

buscado y de las actuaciones a priorizar. A la hora de establecer las prioridades de las políticas, cabe tener en cuenta que los procesos de construcción de paz pueden necesitar intervenciones a largo plazo. Igualmente, por razones éticas y de efectividad de la ayuda, la construcción de paz debe adoptar objetivos de prevención de conflictos armados, además de la rehabilitación posbélica. Si bien estos planteamientos no son excluyentes, no es menos cierto que "cuando se trata de un conflicto armado, prevenir es mucho mejor y más barato que curar." (Annan, 2001:6). También se recomienda que los Planes Directores, velen "porque aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos", tal como recoge la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

- Para aquellos planes directores que se planteen objetivos de construcción de paz, **reconsiderar hasta qué punto sus definiciones son suficientemente operativas** como para transmitir una idea concreta de las prioridades que define el plan director con respecto a la paz o la construcción de paz.
- A la hora de establecer las prioridades de las políticas y de conceder la financiación a proyectos, **tener en cuenta que los procesos de construcción de paz pueden necesitar intervenciones a largo plazo.**
- Los objetivos de construcción de paz deberían adoptar **objetivos de prevención** de conflictos armados además de los de rehabilitación posbélica.
- De la misma forma que ya han hecho algunos planes Directores, **plasmear objetivos para reforzar el papel de las mujeres en la construcción de la paz** (Resolución 1325 de Naciones Unidas).

En el caso en que la CCAA reconozca la necesidad de adoptar la **sensibilidad al conflicto** es preferible que ésta quede recogida como eje transversal, prioridad estratégica, etc., que oriente tanto las intervenciones de desarrollo como las de acción humanitaria o las de formación, educación y sensibilización. Para ello, puede ser útil clarificar los criterios por los cuáles se considerará que un país está en situación de tensión o de conflicto armado y sobre el que por tanto se deberá aplicar la mirada sensible al conflicto.

- En cuanto a la **sensibilidad al conflicto**, para asegurar su **incorporación** es preferible que ésta quede recogida como eje transversal, prioridad estratégica, más que asociarla a un campo específico como el desarrollo, la acción humanitaria o la formación.
- Definir con qué criterios se considerará que un país está en situación de conflicto armado o de tensión.
- Dado que son compatibles entre sí, aquellas comunidades que se planteen tanto objetivos de construcción de paz como de sensibilidad al conflicto, pueden adoptar las dos recomendaciones anteriores en su plan director.

Para asegurar que el compromiso con la construcción de paz y/o la sensibilidad al conflicto se mantenga en el tiempo, puede ser pertinente plasmar el tipo de aproximación de la agencia de cooperación – transversal (sensibilidad al conflicto en todos los proyectos) / exclusiva (proyectos específicos de construcción de paz) o ambas – en la **estructura** del personal de la organización de cooperación. Si bien la existencia de un departamento o de personal específico dedicado a la construcción de paz o a la sensibilidad al conflicto topa con la limitación presupuestaria de cada actor de cooperación, también pueden encontrarse otras formas de plasmar a nivel estructural el compromiso con la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto, como es “asignar un presupuesto específico para actividades de construcción de paz” (MAEC, 2007:72). Contabilizar de forma diferenciada el dinero asignado a construcción de paz puede facilitar la evaluación de la pertinencia de las políticas y los impactos de los proyectos en este campo. Para ello, puede ser útil clarificar los criterios según los cuáles unos proyectos serán considerados como acciones de construcción de paz o como otro tipo de intervenciones. También es importante, de cara a mostrar la responsabilidad de la agencia, así como facilitar los estudios de las políticas de cooperación, poner a disposición pública el máximo de información posible.

- Reflejar el tipo de aproximación de la agencia de cooperación (construcción de paz, sensibilidad al conflicto o ambas) en la estructura de la agencia.
- Debatir si es coherente establecer un porcentaje mínimo de recursos para acciones de construcción de paz, teniendo en cuenta en qué medida la cooperación de la comunidad se hace en países en situación de tensión o de conflicto armado.
- Clarificar los criterios según los cuáles unos proyectos serán contabilizados como acciones de construcción de paz o como otro tipo de intervenciones.
- Facilitar el acceso a la información y transparencia de los recursos públicos relativa a la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto.

Con tal de garantizar que éstos objetivos quedan reflejados en la práctica, es necesario que éstos se reflejen en los **distintos instrumentos de las agencias** (planes directores, convocatorias, formularios). Por ejemplo, es recomendable incorporar en los formularios preguntas específicas que permitan evaluar hasta qué punto se han tenido en cuenta las consideraciones de sensibilidad al conflicto. Algunos de los contenidos que deben solicitar los formularios son: “un análisis riguroso del conflicto; una teoría de cambio bien articulada; metas y objetivos bien formulados (...) y actividades que son relevantes para el conflicto; y un proceso que integre

el monitoreo y la evaluación desde el principio”. (OCDE/CAD, 2008:43). En cuanto a la evaluación de las actuaciones, ésta puede ser reforzada. En efecto, las agencias de cooperación pueden fomentar el conocimiento y adquisición de una cultura de evaluación y aprendizaje que vaya más allá de las justificaciones económicas y técnicas centradas en una visión aislada de proyecto. Sin duda este es un ámbito crítico y complejo, pero imprescindible. Un comienzo puede ser requerir y financiar la evaluación en distintos puntos del proceso de actuación. En este sentido, también es clave reforzar la coordinación de donantes para la alineación de estrategias junto con los socios y poner en marcha mecanismos de mutua rendición de cuentas (mutual accountability) que involucren tanto a los donantes como a los socios. Se trata de que las evaluaciones no se limiten a un aspecto de transparencia en el presupuesto, sino que permitan, además, monitorear el impacto que éstos generan en el contexto, y tomar medidas para maximizar los impactos positivos y limitar los negativos (OCDE/CAD, 2008:45). El MAEC, también, resalta la necesidad de “crear un sistema de evaluación específico para construcción de paz” (MAEC, 2007: 71). En línea con lo argumentado en este punto, es recomendable que en el futuro se investigue mejor acerca de la cultura y los mecanismos de evaluación vinculados a la construcción de la paz y la sensibilidad al conflicto, no sólo como forma de valorar resultados e impacto de los proyectos, sino también como forma de aprendizaje desde la práctica.

- Garantizar la coherencia entre los objetivos de los planes directores de construcción de paz y/o sensibilidad al conflicto reflejándolos en las convocatorias y los formularios.
- Incorporar en los formularios preguntas específicas que permitan evaluar hasta qué punto se han tenido en cuenta las consideraciones de sensibilidad al conflicto.
- Establecer y fomentar que los proyectos hagan evaluaciones intermedias y finales que permitan valorar el impacto que éstos generan en el contexto, y tomar medidas para maximizar los impactos positivos y limitar los negativos.
- Reconocer las evaluaciones como parte del proyecto, y que puedan ser contabilizadas como gastos directos.

Por último, es recomendable que los organismos de cooperación de las comunidades autónomas fortalezcan las capacidades para adoptar una perspectiva sensible al conflicto y promuevan, por ejemplo, la **formación** del personal técnico de las agencias de cooperación y de las ONG en temas de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto. Esta formación puede comprender, por ejemplo, “organizar sesiones internas de trabajo que permitan compartir experiencias para mejorar las capacidades

españolas en la materia, contando con la participación de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales que hayan participado en acciones sobre el terreno" (MAEC, 2007: 72).

- Promover la capacitación y formación del personal técnico de las agencias de cooperación y de las ONG en temas de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto.
- Participar en foros de reflexión, ya sea con los receptores de los fondos, o en otros marcos, para crear conocimiento en construcción de paz y sensibilidad al conflicto.

6. Bibliografía

- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (2008).** *Plan andaluz de cooperación para el desarrollo (2008-2011)*. Sevilla: servicio de publicaciones.
http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/export/portal/com/bin/contenidos/la_consejeria/accion_exterior/agencia_andaluza_coop_int/pacode/1200499838157_pacode_boja.pdf.
- Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo (2004).** *Plan Cuatrienal Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004-2007*. Oviedo: servicio de publicaciones.
- Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (2007).** *Pla Director de Cooperació al Desenvolupament 2007-2010*. Barcelona: servicio de publicaciones.
http://www.gencat.cat/cooperacioexterior/cooperacio/castellano/plan_director_07_10.htm.
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2009).** *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: servicio de publicaciones.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Plan%20Director%202009-2012.pdf>.
- Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2008).** *Plan General de la Cooperación Extremeña (2008-2011)*. Mérida: servicio de publicaciones.
http://www.aexcid.es/web/descargas/plan_general_2008-2011.pdf.
- Ajuntament de Barcelona (2008).** *Pla Director de Cooperació Internacional, Solidaritat i Pau 2009-2012*. Barcelona: servicio de publicaciones. http://www.bcn.es/cooperacio/cas/pla_director/pla-director-09-12.pdf
- Anderson, M. (1996).** *Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace*, Cambridge, MA: Local Capacities for Peace Project. The Collaborative for Development Action Inc.
- Annan, K. (2001).** *Prevención de los conflictos armados*. Informe del Secretario General, A/55/985-S/2001/574, 7 de junio de 2001.
- Área de Cooperación al Desarrollo de la Consejería de Presidencia y Acción Exterior de Gobierno de La Rioja (2008).** *II Plan Director de cooperación para el desarrollo de La Rioja (2008-2013)*. Logroño: servicio de publicaciones.
http://www.larioja.org/npRioja/components/ged/tools/dlg/dlg_opendocument.jsp?Download=false&IdDoc=486408&IdGed=25264
- Asamblea General Naciones Unidas (1986).** *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. Nueva York: servicio de publicaciones.
- Barbolet, A. et al. (2005).** *The utility and dilemmas of conflict sensitivity*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Dialogue Series.
http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue4_barbolet_etal.pdf?LANG=e&id=83
- Boutros Boutros Ghali (1992).** *Un Programa para la paz*. A/47/277 - S/24111, 17 de Junio de 1992. Nueva York: servicio de publicaciones.
- Bush, K. (1998).** *A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones*. Working Paper No. 1. Ottawa: The International Development Research Centre. http://www.idrc.ca/es/ev-32227-201-1-DO_TOPIC.html.
- Bush, K. (2006).** Intervención en la Conferencia "El paper dels governs locals en la construcció de la pau". 6 y 7 de septiembre de 2006, Barcelona.
- Consejería de Bienestar Social de la Junta de comunidades de Castilla la Mancha (2009).** *III Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo Horizonte 2011 (Castilla La Mancha)*. Toledo: servicio de publicaciones. <http://www.jccm.es/social/acooperacion/documentos/PlanEstrategicoHorizonte2011.pdf>

- Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid (2009).** *Plan General de Cooperación al Desarrollo 2009 – 2012 de la Comunidad de Madrid.* Madrid: servicio de publicaciones. http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheaderna me1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3Dplananual_Maquetaci%C3%B3n+1web.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1220442533819&ssbinary=true
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2000).** Resolución 1325. S/ RES/1325 (2000), 31 de octubre de 2000. [http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf).
- Cooperación Canaria - Dirección General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias (2009)** *Plan Director de Cooperación Canaria para el Desarrollo 2009-2012.* Santa Cruz de Tenerife: servicio de publicaciones.
- DANIDA et al. (1996).** *The international response to conflict and genocide: lessons from the Rwanda experience. Study 3: Humanitarian and Aid effect.* Conpehague: DANIDA, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca. <http://www.reliefweb.int/library/nordic/index.html>.
- De la Haye, J. y Denayer, K. (2003).** *PCIA. A Tool to Move from Conflict-Ignorance to Conflict Sensitivity within Development, Humanitarian Aid and Peacebuilding Work.* Journal of Peacebuilding & Development, Vol. 1 N°2.
- Departamento de Asuntos sociales, Familia, Juventud y Deporte del Gobierno de Navarra (2007).** *I Plan Director de la Cooperación Navarra (2007-2010).* Pamplona: servicio de publicaciones. <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/E087D221-3B73-46B9-ACC3-CB7FB69CB0C6/92064/IPlanDirectorGN.pdf>
- Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2008).** *Plan estratégico y director. Cooperación para el desarrollo 2008-2011.* Vitoria-Gasteiz: Servicio de publicaciones. <http://www.lankidetza.info/DefinitivoPlanDirectorEstrategico2008-2011.pdf>
- Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad de la Generalitat Valenciana (2008).** *Plan Director de la Cooperación Valenciana (2008-2011).* Valencia: servicio de publicaciones. http://www.cic.gva.es/images/stories/dgc/legislacion/acuerdo_plan_director_2008-2011.pdf.
- Dirección General de Cooperación del Gobierno de Cantabria (2009).** *Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2009-2012.* Santander: servicio de publicaciones. http://www.cantabriacoopera.org/2BED0CF1-CF4B-09C3-65DD-F84704D9D04C.doc/documentos_interes/documentos/Plan-Director-de-Cooperacion-al-Desarrollo-en-Cantabria-2009-2012
- Dirección General de Cooperación del Gobierno de las Illes Balears (2008).** *Pla Director de la Cooperació de les Illes Balears 2008-2011.* Palma de Mallorca: servicio de publicaciones. <http://www.caib.es/fitxer/get?codi=227806>
- Dirección Xeral de Cooperación Exterior da Xunta (2006).** *I Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo 2006–2009.* Santiago de Compostela: servicio de publicaciones. http://cooperaciongallega.org/documentos_ver.php?idArchivo=21
- Escola de Cultura de Pau (2008).** *Alerta 2008! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz.* Barcelona: Icaria. <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/alerta08c.pdf>
- Fewer et al. (2004).** *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peace Building: Tools for Peace and Conflict Impact Assessment, a Resource Pack.* Sri Lanka: Fewer, International Alert, Saferworld, Africa Peace Forum, Center for Conflict Resolution, Consortium of Humanitarian Agencies. <http://www.saferworld.org.uk/publications.php?id=148>.
- Gobierno de Aragón (2008).** *Plan director de la cooperación aragonesa 2008–2011.* Zaragoza: servicio de publicaciones. <http://aragonparticipa.aragon.es/dmdocuments/PLANDIRECTOR08-11CGOB.pdf>
- Good Humanitarian Donorship (2003).** Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship. <http://www.undp.org/mdtf/dem-rep-congo/docs/GHD.pdf> en línea, último acceso 09/09/09]

- Goodhand, J. y Hulme, D. (2000).** *NGOs and Peace-Building in Complex Political Emergencies. Final Report to the Department of International Development.* Manchester: IDMP, Universidad de Manchester.
- Goodhand, J. y Atkinson, P. (2001).** *Conflict and Aid: Enhancing the Peacebuilding Impact of International Engagement.* Londres: International Alert. http://conflictsensitivity.org/files/publib/Conflict_and_Aid.pdf.
- Goodhand, J. (2006).** *Aiding peace? The role of NGOs in Armed Conflict.* Warwickshire: Intermediate Technology Publications Ltd.
- GTZ (2006).** *Prácticas sensibles a los conflictos y la paz: contribuciones conceptuales y ejemplos de aplicación.* Sublínea Herramientas, métodos y estrategias Tomo 1. Colección compás de convivencia. Bogotá: GTZ-Programa de Participación Ciudadana para la Paz PACIPAZ. http://www.berghof-peacesupport.org/publications/como_bfps_pacipaz_2006.pdf.
- Kievelitz et al. (2003).** *Joint Utstein Study of Peace building - National Report from Germany.* Eschborn: GTZ. <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-utstein.pdf>.
- Lange, M. (2004).** *Building Institutional Capacity for Conflict-Sensitive Practice: The Case of International NGOs.* Londres: International Alert. http://www.international-alert.org/pdf/institutional_capacity_ngos.pdf.
- Lawry-White, S. (2003)** Review of the UK Government Approach to Peacebuilding. Contribution to the Joint Utstein Study of Peacebuilding. Londres: UK Department for International Development. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev646.pdf>
- Lederach, J.P. (1998).** *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas.* Bilbao: Bakeaz - Gernika Gogoratuz.
- Leonhardt, M. (2000).** *Conflict Impact Assessment of EU Development Co-operations with ACP Countries. A Review of Literature and Practice.* Londres: International Alert/Saferworld. http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:2727.
- Leonhardt, M. y Gaigals, C. (2001).** *Conflict Sensitive Approaches to Development: A Review of Practice.* Londres: Saferworld/International Alert/IDRC. <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10596649641conflict-sensitive-develop.pdf>
- Leonhardt, M. et al. (2002).** *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) and NGO Peacebuilding: Experiences from Kenya and Guatemala – A Briefing Paper.* Londres: International Alert, Centre for Conflict Research, IEPADES. http://conflictsensitivity.org/files/publib/PCIA_and_NGO_Peacebuilding.pdf.
- MAEC (2007).** *Estrategia de construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo.* Madrid: servicio de publicaciones. http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/estrategia_construccion_paz.pdf
- MAEC (2008).** *Seguimiento del PACI 2007. Mejorar la eficacia de la ayuda a través de la armonización, incrementando la asignación para la cobertura de necesidades sociales.* Madrid: servicio de publicaciones. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/LaA0Despanola.Estadisticas/Documents/Estadisticas%20Seguimiento%20del%20PACI%202007.pdf>.
- OCDE/CAD (1997).** *Guidelines on Conflict, Peace and Development,* Paris: OECD/DAC. http://www.undg.org/archive_docs/2847-OECD_DAC_Guidelines_on_Conflict_Peace_and_Development_Cooperation_-_dac.pdf. [Versión española: MAEC (1999). *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI.* Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación]
- (2001).** *DAC Guidelines - Helping Prevent Violent Conflict.* Paris: OECD/DAC. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>.
- OCDE/CAD (2005).** *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.* Paris: OECD/DAC. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>.

- OCDE/CAD (2006).** *United Kingdom Peer Review*. Paris: OECD/DAC.
<http://www.oecd.org/dataoecd/54/57/37010997.pdf>.
- OCDE/CAD (2008).** *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*. Paris: OECD/DAC.
http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_39774574_1_1_1_1,00.pdf
- OCDE/CAD (2008b).** *Programa de Acción de Accra*. Paris: OECD/DAC.
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf>.
- PNUD (1994).** *Informe de Desarrollo Humano*. Madrid: PNUD-Mundi-Prensa.
- PNUD (1999).** *Informe de Desarrollo Humano*. Madrid: PNUD-Mundi-Prensa.
- Redondo, G. y otras (2007).** *La construcción de paz aplicada, claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de tensión y/o conflicto armado*. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau. <http://escolapau.uab.cat/img/qcp/qcp01.pdf>
- Reychler, L. (1999).** *The Conflict Impact Assessment System (CIAS): A Method for Designing and Evaluating Development Policies and Projects*. Ebenhausen: CPN.
- Servicio de Cooperación al Desarrollo - Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo de la Junta de Castilla y León (pendiente de publicación).** *Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012*. Valladolid: servicio de publicaciones.
- Smith, D. (2004).** *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together. Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. Oslo: Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores.
http://www.prio.no/files/file44563_rapport_1.04_webutgave.pdf.
- Spencer, T. (1998).** *Synthesis of Evaluations of Peace-Building Activities Undertaken by Humanitarian Agencies and Conflict Resolution Organisations*. Londres: Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Assistance.
[http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LGEL-5Q5JUN/\\$file/alnap-peace-nov98.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LGEL-5Q5JUN/$file/alnap-peace-nov98.pdf?openelement)
- Uvin, P. (1999).** *The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict Possibilities of influencing conflict situations through development cooperation (Bosnia, Afghanistan, Rwanda, Sri Lanka)*. Paris: OECD.
[http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-7DJE8F/\\$file/oecd_sep1999.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-7DJE8F/$file/oecd_sep1999.pdf?openelement).
- Zupan, N. (2005).** "Development Assistance and Peace Building Projects in Conflict Areas: Background, Tools, Lessons Learned, and Challenges Ahead" en *Internationale Politik und Gesellschaft Online : International Politics and Society*. 2005, nº4. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipg/03042.pdf>.

7. Anexo

La sensibilidad al conflicto en la cooperación al desarrollo gubernamental: los casos de Alemania y Reino Unido

Con el objetivo de mostrar cómo algunos organismos vinculados con la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria han integrado en sus mecanismos de ejecución y procesos de reflexión la sensibilidad al conflicto, se presentan a modo de ejemplo dos casos de cooperación estatal, los de Alemania y Reino Unido. En ambos países, desde finales de la década de los noventa, se ha llevado a cabo un proceso de reflexión, análisis e integración de mecanismos para favorecer la sensibilidad al conflicto en el trabajo de cooperación y acción humanitaria.

Tanto Alemania como Reino Unido iniciaron su fase de reflexión formando parte del grupo Utstein. En 1999 los Ministros de Desarrollo de cuatro países europeos (Noruega, Holanda, Alemania y Reino Unido) se reunieron en la ciudad de Utstein para debatir acerca de cómo mejorar su trabajo para contribuir a la construcción de paz. El objetivo no era dictar nuevas políticas, sino mejorar las ya existentes. Su punto de partida fue el análisis de 336 proyectos de construcción de paz puestos en marcha por los cuatro países integrantes del grupo Utstein así como la valoración de sus política de construcción de paz y actividades relacionadas.

En el caso de **Alemania** uno de los principales problemas identificados fue las diferentes interpretaciones que se utilizaban del concepto de construcción de paz, no sólo a nivel de las agencias de cooperación sino también a nivel de los propios proyectos y programas. En este país, según señala el Informe Utstein, la construcción de paz se equiparaba en ocasiones al buen gobierno o democratización, otras se vinculaba con cuestiones de reconciliación, y en otras se entendía que cualquier acción de cooperación al desarrollo llevada a cabo en un contexto de posconflicto armado era en sí misma una actividad de construcción de paz. (Kievelitz et al, 2003)

El informe realizado por el estudio Utstein sobre Alemania destaca algunos elementos positivos de la cooperación alemana en relación a la construcción de paz como son:

- A nivel internacional, valora positivamente el **apoyo** del Gobierno alemán a las instituciones multilaterales implicadas con la construcción de paz (sistema de Naciones Unidas, Banco Mundial, Unión Europea, entre otros), a través del apoyo a **operaciones de mantenimiento de la paz** y de sus **contribuciones a programas multilaterales**.
- El **enfoque de prevención de crisis** en los procesos de planificación del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo, a través del uso de indicadores de crisis diseñados para detectar la necesidad de medidas preventivas, de manera que los programas y proyectos pudieran adaptarse en función de ello.
- La prevención de crisis y la construcción de paz pasó a ser una de las **once áreas prioritarias de la cooperación alemana** para el desarrollo y cinco países socios (Guatemala, Sri Lanka, Colombia, Senegal y Burundi) acordaron definir la construcción de paz como una de sus áreas prioritarias de la cooperación para el desarrollo con Alemania. Además, en otros países como Rwanda o Nepal, la construcción de paz se convirtió en un elemento transversal de la cooperación al desarrollo.
- Se pusieron en marcha nuevos **espacios de reflexión y actuación** en los que los actores gubernamentales y no gubernamentales pudieran cooperar estrechamente, como el Servicio Civil de Paz (CPS) o el Grupo de Trabajo en Paz y Desarrollo (FriEnt), establecido en 2001 por iniciativa del Ministerio de Cooperación para el Desarrollo (BMZ) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), entre otros.

- FriEnt está formado por siete organizaciones con diferentes mandatos y cultura de trabajo y tiene por objetivo fomentar la construcción de paz en todas las áreas de la cooperación al desarrollo.
 - El Servicio Civil de Paz, creado en 1999, aglutina a expertos cualificados y preparados en construcción de paz para asistir a grupos, comunidades y gobiernos en contexto de conflicto en el desarrollo de sus capacidades para gestionar conflictos de manera no violenta. El CPS contaba en el momento de la publicación del Utstein con 100 expertos. Éste se complementa con los Fondos Nacionales de Paz, establecidos para apoyar a microproyectos.
 - Dentro de la GTZ se pusieron en marcha varios programas de cooperación y de investigación de construcción de paz dentro de la cooperación para el desarrollo alemana. Éstos tratan aspectos vinculados a la prevención y la transformación de conflictos, el control de las armas ligeras, la reforma del sector de la seguridad y el apoyo de iniciativas locales de paz a través de un fondo para la construcción de paz.
 - A partir del 11 de septiembre de 2001, el BMZ desarrolló aproximaciones conceptuales a la construcción de paz en contextos de terrorismo y diseñó un ambicioso programa de prevención de conflictos en dicho contexto.
- En cuanto a las carencias de la cooperación alemana identificadas por el Infrome Utstein, destacan las siguientes:
- Las evaluaciones o los marcos para la definición de proyectos no se ajustaban a la sensibilidad al conflicto. Muchos documentos de planificación de proyectos sólo hacían una referencia superficial al conflicto como un elemento a tener en cuenta.
 - La necesidad de integrar estrategias de construcción de paz en todos los niveles institucionales.
 - La necesidad de transversalizar la sensibilidad al conflicto de manera más sistemática en los módulos de formación del personal de los institutos de cooperación al desarrollo vinculados con la construcción de paz.

La cooperación alemana y la sensibilidad al conflicto en la actualidad

- Entre las iniciativas más recientes de la GTZ, destacan las siguientes:
- En el Centro de Competencia "Prevención, Seguridad y Paz" en la División Gobernabilidad y Democracia de la GTZ existen varias personas especializadas en diferentes ámbitos del sector de la sensibilidad al conflicto.
- El Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo condiciona la asignación de fondos a proyectos desarrollados en zonas de conflicto o tensión a que éstos tengan una sensibilidad al conflicto, para ello clasifica los países y concierne los sectores de cooperación.
- En algunos países, como Filipinas o Sri Lanka, el único enfoque de la cooperación es la prevención de crisis y por ello todos los programas de la cooperación bilateral están obligados a contribuir a la transformación de conflictos.
- Para garantizar que los proyectos sean sensibles al conflicto la GTZ utiliza la evaluación del impacto en el conflicto y la paz a nivel de país y en programas sectoriales, y la Acción Sin Daño a nivel de proyectos.
- Durante el 2009 el tema anual de la GTZ es "Desarrollar Seguridad – Asegurar el Desarrollo". Una forma de mostrar que toda la organización está comprometida con la sensibilidad al conflicto.

Fuente: Extractos de una entrevista con Wolfgang Garatwa, Planning and Development, Senior Planning Officer. Section Prevention, Security and Peace. Division State and Democracy Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

En cuanto al **Reino Unido**, según concluía el estudio Utstein en 2003, no disponía de una estrategia de construcción de paz como tal (Lawry-White, 2003).

La construcción de paz se contemplaba entonces como parte de la reducción y la prevención de conflictos. Algunos elementos clave en el desarrollo de las estrategias de prevención y reducción de conflictos de Reino Unido incluyen:

- La puesta en marcha de los **Grupos de Prevención de Conflictos** (Conflict Prevention Pools, CPP) del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), el Ministerio de Exteriores (FCO) y el Ministerio de Defensa (MoD) en 2001. Los CPP son una herramienta para realizar análisis conjuntos, financiación y coordinación, permitiendo que tres órganos de gobierno comprometidos con la reducción de conflictos violentos puedan alinear
- sus objetivos políticos: la reducción de la pobreza (DFID), los derechos humanos y la seguridad internacional (FCO), y la defensa (MoD). Los CPP forzaron y favorecieron una mayor consistencia en la estrategia de trabajo entre los departamentos de gobierno implicados y mejoraron la coherencia entre las estrategias planteadas y la programación a nivel de país. Su puesta en marcha significó que se unieran por primera vez las operaciones de construcción de paz y los programas de resolución de conflictos.
- El **Departamento de Conflictos y Asuntos Humanitarios** (CHAD), establecido en 1997, lideró los programas y estrategias de DFID relacionadas con conflictos hasta la aparición del **Departamento de Conflictos, Asuntos Humanitarios y Seguridad** (CHASE), que trabaja en estrecha colaboración con CHAD-Operations Team.
- El análisis de los conflictos que se llevó a cabo desde los departamentos geográficos y los programas país

- de DFID, utilizando una metodología de análisis de conflictos desarrollada por ellos mismos.
- La Unidad de Prevención de Conflictos del Ministerio de Exteriores se amplió en 2002

para mejorar la gestión de recursos destinados a la prevención de conflictos y apoyar la transversalización de la prevención de conflictos.

La cooperación británica y la sensibilidad al conflicto en la actualidad

En la evolución realizada por el Reino Unido desde la conclusión del estudio Utstein destaca la puesta en marcha en el 2004 de la Unidad de Reconstrucción Posconflicto (PCRU), otra unidad conjunta de DFID, FCO y el MoD, para mejorar la capacidad del Reino Unido en la estabilización posconflicto, como respuesta a los retos planteados por el trabajo desarrollado en Iraq y otros conflictos. Si bien esta unidad no se podría considerar como específicamente vinculada con la construcción de paz y la transversalización de la sensibilidad al conflicto. Por el momento, el papel que desempeña el PCRU no está claramente definido, pero los argumentos a favor señalan que tiene el potencial de suplir la brecha existente entre los actores militares y las capacidades civiles necesarias para estabilizar situaciones de posconflicto armado de manera inmediata. Por otro, los argumentos en contra apuntan a la falta de transparencia del trabajo realizado por esta unidad.⁸

Se podría considerar por tanto que desde la publicación de las conclusiones del Utstein, el Reino Unido ha progresado favorablemente hacia el logro de una estrategia de trabajo integrada entre todos los departamentos dedicados a la prevención y mitigación de conflictos, aunque aún necesita fortalecer los procesos de coordinación interdepartamentales, superando las diferentes culturas de trabajo por departamentos aún vigentes, según señala la OCDE (OCDE, 2006).

⁸ Entrevistas confidenciales con personal de DFID.



Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

Las medidas de creación de
confianza como alternativa
al rearme en Suramérica

Vicenç Fisas
Diciembre de 2009

Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

El aumento de los gastos militares.....	5
Los efectivos militares.....	6
Los arsenales militares del Suramérica.....	7
El futuro armamentístico de la región.....	9
La tentación nuclear.....	11
Hacia un modelo alternativo de seguridad basado en las medidas de creación de confianza y seguridad (SCBM's).....	12

RESUMEN

A lo largo del año 2009 se ha producido en América Latina un intenso debate sobre si se estaba produciendo un fenómeno de rearme en Suramérica, y a partir de dos constataciones: el aumento de un 50% de los gastos militares en la región durante la última década, y las importantes compras de armamento que han realizado últimamente algunos países, Venezuela y Brasil, en particular, con el correspondiente riesgo de desencadenar un fenómeno de acción-reacción que comporte el rearme de toda la región.

En este ensayo se pretende mostrar el alcance de estos fenómenos y proponer una respuesta alternativa basada en la creación de medidas de confianza que sustituya a la lógica del rearme.

El aumento de los gastos militares

Según datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)¹, el gasto militar de Suramérica aumentó un 50% en el período 1999-2008, el doble que el década anterior, pasando de 22.700 a 34.100 millones de dólares (a precios constantes de 2005), siguiendo una tónica mundial del último decenio, en el que se ha registrado un aumento medio del 45%, que desciende al 30'8% si no se incluye el gasto militar de Estados Unidos. Los motivos de este salto habría que buscarlos en la guerra de Colombia, que ha supuesto un aumento de los gastos de este país del 142% en una década, así como en la disponibilidad de dinero fruto del aumento del precio de algunos productos naturales (en particular los energéticos y el cobre), lo que ha permitido que algunos países se lanzaran a modernizar rápidamente sus arsenales militares aprovechando el aumento sostenido de su PIB.

País	Superficie Km2	Población Millones	PIB Millones \$	RPC \$	PPP \$	Gasto militar Millones \$ (2008)	% PIB 2007	Gasto por habit.
Argentina	2.780.000	40	238.700	6.040	12.970	2.500	0.8	62
Bolivia	1.099.000	10	12.000	1.260	4.150	250	1.7	25
Brasil	8.515.000	192	1.122.100	5.860	9.270	23.302	1.5	121
Colombia	1.142.000	44	180.400	4.100	8.260	9.076	4.0	206
Chile	757.000	17	135.800	8.190	12.330	5.952	3.4	350
Ecuador	284.000	13	41.500	3.110	7.110	1.548	2.9	110
Paraguay	407.000	6	10.500	1.710	4.520	132	0.8	22
Perú	1.285.000	28	95.000	3.410	7.200	1.599	1.2	57
Uruguay	176.000	3	21.200	6.390	11.020	393	1.3	131
Venezuela	912.000	27	207.600	7.550	12.290	3.317	1.3	123
Total	17.357.000	380	2.064.800	5.434	9.456	49.069	(2.3)	129

En el año 2008, estos gastos militares alcanzaron la cifra de más de 49.000 millones de dólares (a precios corrientes) para Suramérica, equivalente al 2.3% de su PIB. Con datos del año 2007, los gastos militares suponían el 4% del PIB colombiano, que junto a Chile (3'5%) ostentan el mayor índice de la región. Si el caso colombiano es entendible por mantener abierto un conflicto interno, aunque transfronterizado, que ha supuesto pasar del 2'8% en 1999 al 4'6% del PIB en el 2009, el caso de Chile no tiene justificación alguna, más que por el tradicional peso de sus FFAA en la vida del país. Hay que recordar que en los estándares internacionales se considera que un país tiene unos gastos militares elevados cuando sobrepasan el 2'5% del PIB, y se considera militarizado un país que sobrepasa el nivel del 4%. Colombia, pues, está en esta última categoría, y Chile en el anterior. Es de destacar también el aumento experimentado por Ecuador entre 2006 y 2007, al pasar del 2'3 al 2'9% del PIB, muy por encima del 1'8% que ostentaba en 1999, y resultado de la tensión que éste país vive como derivación del conflicto de Colombia. El resto de países, por el contrario, no han incrementado sus gastos militares en relación al PIB en los últimos años, manteniendo porcentajes razonables. Es de notar, sin embargo, el enorme peso que suponen los gastos del Brasil, auténtica potencia regional que absorbe el 47'5% de los gastos de la región, con más de 23.000 millones de dólares en 2008.

Otro índice de militarización es el indicado por los dólares por habitante que representa el gasto militar. En este sentido, Chile destaca con la cifra de 350 dólares, seguido de Colombia, con 206. Por el contrario, es denotar la poca significación de países como Paraguay y Bolivia, con 22 y 25 dólares, respectivamente, frente a la media de 129 dólares para toda la región.

¹ SIPRI Yearbook 2009, p, 180

Los efectivos militares

Según los últimos datos del International Institute for Military Strategic Studies (IISS)², en Suramérica existen actualmente más de un millón de militares, de los que un 29'7% corresponden al Brasil y un 24'3% a Colombia, países que concentran más de mitad de los efectivos. Según este mismo centro, las FFAA suponen el 0'74% de la población de Uruguay, el 0'59% de Colombia y el 0'50% de Bolivia. Por el contrario, representan entre el 0'15 y el 0'17% en Argentina, Paraguay y Brasil. De nuevo utilizando los estándares internacionales se considera razonable un porcentaje hasta el 0'30% de la población, siendo moderadamente alta a partir del 0'5% y muy alta a partir del 1%, con lo que tendríamos a tres países en la franja de moderadamente alta.

	Tierra	Mar	Aire	Total	Población	%/población
Argentina	41.400	20.000	14.600	76.000	49.677.000	0'15
Bolivia	34.800	4.800	6.500	46.100	9.248.000	0'50
Brasil	190.000	67.000	69.435	326.435	191.908.000	0'17
Colombia	226.352	30.729	10.150	267.231	45.013.000	0'59
Chile	35.000	17.800	7.760	60.560	16.454.000	0'37
Ecuador	46.500	7.283	4.200	57.983	13.928.000	0'42
Paraguay	7.600	1.950	1.100	10.650	6.831.000	0'16
Perú	74.000	23.000	17.000	114.000	29.181.000	0'39
Uruguay	16.891	5.491	3.000	25.382	3.448.000	0'74
Venezuela	63.000	17.500	11.500	115.000	26.415.000	0'44
TOTAL	735.543	195.553	145.245	1.099.341	392.103.000	0'38

(*) En el total de Venezuela se le han sumado 23.000 efectivos de la Guardia Nacional

(**) En el caso de Colombia habría que tener en cuenta que cerca de 150.000 policías ejercen tareas de tipo militar.

Distribución de los efectivos militares				
	Tierra	Mar	Aire	Total
Argentina	54'5	26'3	19'2	100'0
Bolivia	75'5	10'4	14'1	100'0
Brasil	58'2	20'5	21'3	100'0
Colombia	84'7	11'5	3'8	100'0
Chile	57'8	29'4	12'8	100'0
Ecuador	80'2	12'6	7'2	100'0
Paraguay	71'4	18'3	10'3	100'0
Perú	64'9	20'2	14'9	100'0
Uruguay	66'6	21'6	11'8	100'0
Venezuela	54'8	15'2	10'0	100'0
TOTAL	66'9	17'8	13'2	100'0

(*) En Venezuela, la Guardia Nacional supone el 20% de los efectivos).

En términos generales, y con sus excepciones, existe una curva que sitúa en índices más elevados a los países con menos población, y a la inversa, los países con más población pueden dedicar un porcentaje menor de la misma a actividades militares. Aquí de nuevo, la excepción es Colombia, que por razones del conflicto interno tiene unos efectivos militares que duplican lo que sería una media habitual. Dicho en otras palabras, en un contexto de paz, Colombia podría reducir sus efectivos militares a la mitad.

Si observamos la distribución de los efectivos por ejércitos (tierra, mar i aire), el resultado es bien significativo. Así, Colombia y Ecuador destacan por tener

² IISS, The Military Balance 2009.

más del 80% de sus efectivos en Tierra, frente Argentina, Venezuela, Chile y Brasil que no alcanzan el 60%. En cambio, Chile y Argentina destacan por tener más del 25% de sus efectivos en el Mar³. En cuanto al Aire, sobresalen Brasil y Argentina (21'3 y 19'2% de sus efectivos, respectivamente), frente a Colombia (3'8%) y Ecuador (7'2%), con porcentajes muy bajos. Todas estas cifras tienen que ver, lógicamente, con los tipos de armamento existentes y las estrategias militares que han priorizado cada uno de los países mencionados.

Los arsenales militares de Suramérica

De nuevo las diferencias de tamaño (Brasil es 48 veces mayor que Paraguay), población (la del Brasil duplica con creces al segundo país más poblado) y renta (la de Chile casi quintuplica a la del Paraguay) se traducen en estadísticas muy dispares, no sólo en efectivos militares y gastos en defensa, sino también en potenciales armamentísticos. En este trabajo, y sin ánimo de hacer una recopilación exhaustiva de todo el equipamiento militar de cada país, nos interesa apuntar las diferencias existentes entre los potenciales de algunos tipos de armas, mayormente ofensivas, para mostrar las diferentes realidades geopolíticas de la región.

Si observamos el potencial terrestre, especialmente el considerado ofensivo, veremos que en el conjunto de Suramérica existen actualmente 1.117 carros de combate. 516 vehículos de ataque acorazados de infantería (VAI), 2.736 vehículos blindados de transporte de personal (VBTP), más de 3.500 cañones de más de 100 mm y algo más de un centenar de helicópteros de ataque.

	Carros de combate pesados	Vehículos de ataque acorazados de infantería	Vehículos blindados de transporte de personal	Artillería de + 100 mm	Helicópteros de ataque
Argentina	213	377	294	720	6
Bolivia	-	-	115	+61	15
Brasil	224	-	842	627	12
Colombia	-	-	194	459	26
Chile	339	139	526	541	-
Ecuador	-	-	123	+117	18
Paraguay	5	-	10	15	-
Perú	240	-	299	+648	16
Uruguay	15	-	166	94	-
Venezuela	81	-	167	214	12
TOTAL	1.117	516	2.736	+3.496	105

Colombia y Ecuador, los países con más efectivos en Tierra, no tienen en cambio carros de combate pesados ni vehículos de ataque acorazados de infantería, mientras que Perú tiene una considerable, y vieja, flota de carros de combate, que en el caso de Chile es más moderna. Los vehículos de ataque acorazados de infantería están concentrados en dos países con pasado golpista (Argentina y Chile), y los VBTP están repartidos por casi todos países, así como la artillería de más de 100 mm, en donde sobresalen Argentina, Perú y Chile.

En cuanto al potencial naval, sobresalen Brasil (con un portaviones francés desde el año 2000, botado en 1960; 10 fragatas, 5 corbetas y 5 submarinos); Argentina (con 5 destructores, 9 fragatas y 3 submarinos) y Perú, con un crucero, 8 fragatas y 6 submarinos. En total, por aguas de Suramérica surcan un portaviones, un crucero, 5 destructores, 46 fragatas, 15 corbetas y 26 submarinos.

³ Incluye tanto los efectivos marítimos como fluviales, lo que explica los efectivos de países sin franja marítima (Bolivia y Paraguay).

	Portaviones	Cruceros	Destruyores	Fragatas	Corbetas	Submarinos
Argentina			5	9		3
Bolivia						
Brasil	1			10	5	5
Colombia					4	4
Chile				8		4
Ecuador				2	6	2
Paraguay						
Perú		1		8		6
Uruguay				3		
Venezuela				6		2
TOTAL	1	1	5	46	15	26

En cuanto al potencial aéreo, en la región existen 674 cazas de combate y 101 aviones de contrainsurgencia. Brasil, de manera particular, sobresale como el país mejor dotado de este tipo de material bélico (especialmente con Super Tucano y Mirage 2000), seguido de Argentina. Colombia, por el contrario, y por el tipo de conflicto interno y la geografía del país, apenas tiene cazas de combate pero sí dispone de abundantes aviones ligeros de ataque para la lucha contraguerrillera (AC-47, A.37, Super Tucano, Tucano, OV-10).

	Cazas de combate	Contra-insurgencia
Argentina	122	
Bolivia	15	18
Brasil	298	
Colombia	22	72
Chile	72	
Ecuador	80	
Paraguay	4	
Perú	50	
Uruguay	15	
Venezuela	68	11
TOTAL	674	101

El futuro armamentístico de la región

Como se ha señalado al inicio, en la región existe una preocupación creciente ante las recientes compras de numeroso armamento que han realizado algunos países y el efecto de contagio que eso podría provocar sobre el resto. El inicio de este rearme surge entre 2005 y 2007 de la mano de Venezuela, cuando el presidente Chávez anunció la compra a Rusia de material bélico por valor de 4.400 millones de dólares, y que incluía la adquisición de 50 helicópteros, 24 cazas Su-30 y 100.000 fusiles AK-103, y como primera etapa para modernizar su arsenal militar aprovechando los altos precios del petróleo de aquel momento. Posteriormente, ya en 2009, Rusia concedió un crédito de 2.200 millones de dólares a Venezuela para adquirir otros 52 helicópteros, 92 carros de combate T-72 u defensas antiaéreas con un alcance de 90 kilómetros.

Principales compras de armas recientes					
Comprador	Vendedor	Material	Precio Millones \$	Fecha	Comentarios
Bolivia	Rusia	3 helicópteros de ataque y otro material	70	2009	Solicitud de crédito
	Brasil	4 helicópteros	Donación	2009	
Colombia	Brasil	12 aviones Super Tucano	120	2009	Fecha entrega
	España	4 aviones transporte CN-295	160	2009	Fecha entrega
Brasil	Francia	36 cazas Rafale	12.500	2009	Transferencia de tecnología. El nuclear será operativo en 2024.
		4 submarinos Scorpene 1 submarino de propulsión nuclear			
		50 helicópteros EC-725 Super Cougar			
	EE.UU.	4 helicópteros de asalto UH-60L Blackhawk	60		Entrega en 2012
	Rusia	12 helicópteros de ataque MI-35	300	2008	Para la vigilancia del Amazonas.
	España	8 aviones de transporte CN-295	260		En negociación
	Alemania	270 carros Leopard		2008	Fecha de entrega
Chile	Brasil	12 aviones Super Tucano	120	2009	Fecha entrega
	Francia/Alemania	1 satélite	72	2008	Entrega en 2010
	Alemania	140 carros Leopard 24 ^a	125	2006	Entregados en 2009
	España	3 aviones transporte CN-295	120	2007	Fecha pedido
	EEUU	12 helicópteros Bell 412		2007	
Ecuador	Sudáfrica	12 cazas Chhetah C (Mirage modificado)			En negociación
	Brasil	24 aviones Super Tucano	240	2009	
	Venezuela	(6) cazas Mirage 50	Donación	2010	
	Chile	2 patrulleros antisubmarinos	120	2012	Fecha entrega
Venezuela	Rusia	50 helicópteros M-17, M-26 y M-35	4.400	2005-2007	Fines multipropósito
		24 cazas Sukhoi Su-30 MKV			
		100.000 fusiles Kalashnikov AK-103			Fabricados en Venezuela
	Rusia	52 helicópteros	2.200	2009	
		92 carros T-72			Valor de 500 millones de \$
		Defensas antiaéreas S-300 Smerch			Alcance de 90 Kms.
		12 aviones no tripulados			Transferencia de tecnología
	Bielorrusia	Equipos optrónicos			
	España	4 patrulleras BVL	1.500	2011	Fecha entrega
4 fragatas		2005			Fecha pedido

Estas compras podrían haber pasado algo desapercibidas a no ser por el clima de tensión acumulado entre éste país y su vecino Colombia, amén de la permanente hostilidad manifiesta del régimen venezolano con la administración norteamericana, en el sentido de justificar su rearme por las supuestas malas

intenciones de Estados Unidos y su posibilidad de que interviniera en los asuntos internos venezolanos, incluso aprovechando instalaciones militares sitas en territorio colombiano. Esta obsesión por las maléficas intenciones del "enemigo imperialista" ha empujado al mandatario venezolano a descuidar la atención de satisfacer las necesidades básicas de su población, en aras a conseguir un sistema de disuasión creíble no sólo a los ojos de Colombia, sino también de Estados Unidos, que debería pagar un precio en el caso de que tuviera veleidades intervencionistas sobre la soberanía venezolana. Que las armas se hayan comprado a Rusia es un factor circunstancial, pues cuando Chávez decidió renovar su flora aérea estuvo inicialmente dispuesto a comprar aviones Super Tucano brasileños, pero dado que algunas piezas del avión son importados de Estados Unidos, y éste país vetó la transacción, Venezuela giró los ojos al Este y se dirigió a Rusia. En cuanto a los argumentos utilizados por Venezuela para justificar las compras de armas a dicho país, además de las mencionadas pretensiones de dominio mundial de Washington, habría que añadir el discurso sobre la defensa de sus recursos petrolíferos y la amenaza que, a partir de 2009 supondrían las siete bases militares que Estados Unidos podría utilizar del suelo colombiano.

Venezuela, además, en los últimos años ha adquirido compromisos de compra de armas con Bielorrusia (equipos optrónicos), Irán (12 aviones no tripulados) y España.

Un segundo factor de preocupación respecto al rearme de la zona fue el anuncio de un acuerdo entre Brasil y Francia, por el que el país galo suministraría a la potencia brasileña un lote de armas formado por 35 cazas Rafale, 4 submarinos Scorpene, un submarino de propulsión nuclear y 50 helicópteros Super Couga, todo ello por valor de 12.500 millones de dólares, con una amplia transferencia de tecnología y lo que supone de reconocimiento del poderío económico, político y ahora militar de Brasil, como potencia hegemónica de Suramérica. El gobierno de Lula justificó este acuerdo a partir de la defensa de sus recursos naturales situados en la Amazonía y controlar los 15.500 kms que tiene de frontera (para justificar la compra de aviones), y la defensa de la llamada "Amazonía azul", esto es, la franja atlántica donde se han encontrado grandes reservas petroleras (lo que justificaría la compra de nuevos submarinos, uno de ellos de propulsión nuclear), que servirían también para patrullar la plataforma continental de 4'5 millones de Km2 que tiene Brasil. A decir verdad, junto a estas justificaciones podría estar el interés brasileiro de potenciar su industria de armas, el interés de Francia de convertir a Brasil en su plataforma para reexportar armas al conjunto de Suramérica, el interés de Brasil de ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad y la constatación de que Brasil puede ejercer funciones de carácter continental, supliendo a la presencia poco bien percibida de la IV Flota de los Estados Unidos en el Atlántico Sur.

Las compras brasileñas no se han limitado a Francia. En cantidades menos significantes, ha adquirido compromisos con Estados Unidos (4 helicópteros de asalto Brackhawk) y Rusia (12 helicópteros de ataque MI-35 para la vigilancia del Amazonas), y negocia con España la compra de 8 aviones de transporte CN-295.

La carrera de armamentos ha afectado también a Ecuador, país especialmente afectado por el conflicto Colombiano, en la medida en que la guerrilla de las FARC ha utilizado suelo ecuatoriano como base de su retaguardia y debe, por tanto, reforzar el control de su frontera con Colombia. Entre las últimas compras figuran cazas Super Tucano brasileños, y las intenciones de adquirir 12 cazas Mirage modificados de Sudáfrica, así como la recepción gratuita de 13 cazas Mirage 50 de parte de Venezuela.

En definitiva, lo comentado anteriormente implica que en el espacio de los próximos años, los países de Suramérica invertirán entre 20.000 y 25.000

millones de dólares en la compra de nuevos armamentos, duplicando o triplicando la cifra de los últimos años en adquisición de armas, que entre el 2006 y el 2009 ya rondaba por los 2.000 millones de dólares anuales. Francia y Rusia pasarán a sustituir a Italia, Países Bajos, Reino Unido y otros suministradores de los últimos años, en los que Chile (que está modernizando sus arsenales) y Venezuela ya se habían destacado, seguidos de Brasil, y Perú, en la compra de armas pesadas. Sólo las compras de los dos primeros países ya han supuesto dos tercios de las adquisiciones de Suramérica en el quinquenio 2004-2008.

Compras de armas pesadas, 2004-2008 (en millones de dólares)							
	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL	%
Chile	52	400	1.041	742	543	2.779	38.2
Venezuela	13	27	442	824	733	2.039	27.9
Brasil	117	230	171	166	156	839	11.5
Perú	47	368	193	172	-	779	10.7
Colombia	18	15	18	113	131	296	4.0
Argentina	162	4	17	25	32	239	3.3
Ecuador	13	45	15	2	133	208	2.8
Uruguay	-	20	7	3	63	93	1.3
Bolivia	1	9	5	5	-	21	0.3
Paraguay	4	1	-	-	-	4	0.0
TOTAL	427	1.119	1.909	2.052	1.791	7.297	100.0

Fuente: SIPRI Yearbook 2009

El incremento de los gastos militares para la compra de nuevas armas en Venezuela y Brasil, no obstante, no es un fenómeno nuevo para ambos países, pues han tenido momentos en el pasado en que sus compras de armas también fueron abundantes. Con datos del SIPRI, una serie histórica de las compras de armas pesadas desde 1979 hasta la actualidad (treinta años), nos muestra que ambos países han realizado compras por una cantidad similar (6.125 millones de dólares en Venezuela por 6.677 por Brasil). En el caso de Venezuela, sólo durante el trienio 1980-1982, bajo la presidencia de Luis Herrera Campins, se compraron armas pesadas por valor de 1.900 millones de dólares, mientras que en los ocho primeros años del mandato de Hugo Chávez, las compras fueron de 347 millones de dólares, no siendo significativas más que a partir de 2006. Brasil, por su parte tuvo un quinquenio con adquisiciones importantes en el período 1996-2000, por valor de 1.729 millones de dólares, y en un período anterior al del presidente Lula da Silva, más del doble de lo adquirido en el quinquenio más reciente de 2004-2008.

La tentación nuclear

Otro motivo de preocupación que ha surgido en paralelo al aumento de los gastos militares y de las compras de armas ha sido el componente nuclear. Venezuela no ha escondido su interés de mantener relaciones nucleares con Irán, Argentina ha firmado un acuerdo de cooperación con la India para ofrecerle pequeños reactores y tecnologías nucleares para uso pacífico, y Brasil ha llegado a un acuerdo nuclear con Francia para adquirir un submarino de propulsión nuclear, del que tanto el reactor como el combustible serán de origen brasileño (Brasil ya tiene dos centrales nucleares y quiere tener seis más). Aunque la Constitución de éste último país le prohíbe tener armas nucleares, preocupa que la desnuclearización de América Latina conseguida por el Tratado de Tlatelolco se vea en riesgo con la introducción de más reactores nucleares en la zona.

Hacia un modelo alternativo de seguridad basado en las medidas de creación de confianza y seguridad (SCBM's)

En la actualidad, y desde hace años, en Suramérica sólo existe un conflicto armado, el de Colombia, convertido en obstáculo para el desarrollo de planteamientos alternativos que permitan superar los viejos esquemas de la seguridad basado en el armamentismo y la militarización de la sociedad. Superadas las décadas en las que prevaleció la nefasta "doctrina de la seguridad nacional", en las que el enemigo era el pueblo mismo, estamos en una época donde ha de ser posible plantear estrategias de seguridad compartidas centradas en los cimientos de lo que en Europa fue la "seguridad compartida" o "seguridad en común" de los años ochenta, y en donde prevalezcan las ideas de "seguridad democrática", "seguridad humana", "seguridad ecológica", "seguridad alimenticia" y otros términos similares, por encima de la seguridad estrictamente militar o centrada en el armamentismo.

La existencia del conflicto colombiano no debería constituir un impedimento para pensar en un esquema de este tipo, aunque modela los tiempos para conseguirlo, pues obliga a incluir la "solución negociada y política" del conflicto colombiano como una parte indivisible de una estrategia de paz para la región, en la que el conjunto de los países toman compromisos a corto y a medio plazo para la superación del conflicto armado interno colombiano, máxime cuando su existencia es generadora de permanentes tensiones con los países vecinos y obstaculiza el pensar y planificar como región.

Lo que aquí se va a plantear desarrolla, en buena parte, lo que en septiembre de 2009 propuso el gobierno de Ecuador a los países de UNASUR, a saber, un conjunto de medidas de confianza mutua y un código de conducta para abordar los aspectos militares de la relación entre los países de la región.⁴ Entre otros aspectos se destacó la necesidad de que los países compartan información sobre estrategias, maniobras, capacidad militar y de defensa, presupuestos y características de los equipos y las instalaciones militares de cada nación. La verificación de las medidas para generar la confianza entre los países, a través de representantes de cada una de las naciones de UNASUR, que comprobarían la ejecución de esas medidas acordadas. También se daría información sobre aspectos específicos de las operaciones, como de los convenios de carácter internacional o bilaterales. Esta iniciativa buscaría obtener información sobre los acuerdos militares en la región y sobre operaciones conjuntas entre dos o más países, sobre maniobras o ejercicios militares que se realicen a niveles fronterizos o sobre acciones militares que puedan tener una significación transnacional. Asimismo, se propondría la adopción de un código de conducta, como una serie de principios básicos y de comportamientos para convertir realmente a la región en la región de paz.

Para lograr este loable propósito a partir de las medidas mencionadas, entre otras, habrá que revisar naturalmente las políticas de seguridad militar tradicionales, que afectarán a su vez a las políticas de adquisición de armas y, a la postre, a la magnitud de los gastos militares, al menos de algunos países. Se trata, en suma, de asumir un nuevo paradigma de la seguridad regional, aprovechando instancias ya existentes (como UNASUR), creando de nuevas y partiendo de realidades complejas (la existencia de un conflicto armado en Colombia y de tensiones con algunos de sus vecinos). El punto de partida de este planteamiento regional está en tomarse en serio y a cabalidad los principios de la Carta fundacional de Naciones Unidas, y por ende, tomar un compromiso entre todos los países de Suramérica para solucionar de manera dialogada cualquier discrepancia, renunciando al uso de la fuerza. Asumido ese principio, y por coherencia, no tiene sentido acumular armamentos o tener ejércitos sobredimensionados cuando no podrán utilizarse. El reto está, pues, en detallar

⁴ El Espectador, 14 de septiembre de 2009.

y construir todo un arsenal de medidas de confianza que generen seguridad a todos, y en consecuencia, a cada uno de los países en particular.⁵

13

Una cuestión de partida que de buen seguro ha de provocar controversia es pensar en si el desarrollo de un sistema de medidas de creación de confianza (CBM's, por sus siglas en inglés), junto a otro paquete de iniciativas de calado político, económico, social y ecológico, como serían la creación o potenciación de instrumentos y organismos de esta naturaleza en Suramérica, bastarían para proporcionar una real seguridad común que convirtiera en irrelevante la fuerza militar. Dicho de otra manera, el tema estaría centrado en si el modelo alternativo que se propone es un simple añadido o complemento a la doctrina actual o si sería, por el contrario, algo totalmente diferenciado y único, con sello propio. Esto obliga a hacerse preguntas que, de entrada, pueden parecer ingenuas, pero que no por ello dejan de ser pertinentes. Por ejemplo, y en el escenario actual, ¿a quién tienen que disuadir los submarinos o cazas de combate existentes o en proceso de adquisición? ¿Con qué medios se puede combatir la pobreza, el hambre, el narcotráfico, la desigualdad, el cambio climático? ¿Es razonable y realista pensar en una Suramérica exenta de algunos sistemas de armas convencionales? ¿Quién y cómo se generan las imágenes de enemigo en la región? ¿Pueden existir estrategias políticas y culturales para combatir la creación de dichas imágenes? ¿Hasta qué punto en Suramérica está consolidada la idea de región, y hasta que extremo se está en disposición de transferir espacios tradicionales de soberanía nacional a instancias superiores de carácter regional?

Sobre esta última cuestión, dos investigadores del SIPRI han señalado que las lecciones aprendidas de la experiencia europea pueden agruparse en dos categorías: 1) las condiciones políticas objetivas necesarias para la creación de medidas de creación de confianza eficaces, y 2) el enfoque que deben adoptar los Estados en el momento de aplicarlas.⁶ En su opinión, el potencial para crear medidas de confianza eficaces depende de la existencia de condiciones especiales de índole económica, militar y política, y en particular de la estabilidad y previsibilidad de una determinada región, y de la existencia de una cultura compartida entre los Estados en cuestión, algo que Suramérica no ha alcanzado todavía, a tenor de la transfronterización del conflicto colombiano, de los recelos sobre el proyecto político chavista en la región o el papel hegemónico que quiere jugar Brasil, entre otras razones. Estos problemas, junto a la existencia de democracias frágiles o contestadas, ponen en entredicho el alcance real de las medidas de confianza hasta no se resuelvan dichos problemas y exista una auténtica voluntad en cumplirlas, como política de Estado, y no como meras declaraciones de intenciones de alcance coyuntural.

Si miramos de nuevo la experiencia de integración europea, observaremos por un lado que ha sido un proceso lento, de décadas, iniciado con la cooperación en ámbitos económicos, para pasar más adelante a aspectos militares y políticos. Pero la experiencia europea ha estado marcada, en sus inicios, por la existencia de dos bloques militares enfrentados y una geopolítica asentada en la "guerra fría". Aunque, como se verá, lo que se va a proponer tiene una base en los que se ha hecho en Europa, en Suramérica el punto de partida ya no es una guerra fría ni la política de bloques, sino un contexto bien distinto, en el que predomina el deseo de construir espacios comunes de cooperación (UNASUR, Consejo Suramericano de Defensa, ALBA, Grupo de Río, OEA, la reciente propuesta de un Consejo de Seguridad del ALBA, etc.), aunque no se han logrado los consensos necesarios para que estas instituciones sean

⁵ Este principio es igualmente uno de los pilares que mencionó el presidente peruano, Alan García, en noviembre de 2009, cuando propuso crear una fuerza de "cascos verdes" en Suramérica, basados igualmente en otros dos pilares: conformar entre todos una fuerza que esté presta a asistir a cualquier zona de conflicto, y disminuir paulatinamente los gastos militares ordinarios y los presupuestos para la compra de armas. El Tiempo, 12 de octubre 2009.

⁶ Mark Bromley y Catalina Perdomo, "CBM en América Latina y el efecto de la adquisición de armas por parte de Venezuela", Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, documento de trabajo 41/2005. (www.realinstitutoelcano.org/documentos/219/219_PromleyPerdomo.pdf)

efectivas. Es ante ese futuro posible que es posible realizar el ejercicio de plantear esquemas más osados y con ritmos más rápidos que los que vivió Europa a partir de los años cincuenta.

Un punto de partida en este espejo europeo es la misma Acta Final de Helsinki acordada por la Unión Soviética y los países occidentales con poder nuclear en 1975, que es el primer antecedente del desarrollo de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, entendidas como disposiciones militares adoptadas por los Estados para disipar la desconfianza que podría llevar a un conflicto armado. Como señala un documento de la Agencia para la Investigación del Desarme de las Naciones Unidas (UNIDIR)⁷ “las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (SCBM’s) aspiran a influir en las percepciones de los adversarios sobre las intenciones del otro. Su premisa es la creencia de que un conflicto armado puede originarse en una falsa percepción sobre las políticas militares nacionales por la dificultad para distinguir entre preparativos militares ofensivos y defensivos. Dicha dificultad puede crear sospechas mutuas sobre intenciones agresivas de distinción y precipitar un conflicto militar si los Estados sucumben a presiones para una guerra preventiva. Para disipar la desconfianza, las SCBM’s buscan eliminar la ambigüedad inherente a las políticas militares nacionales, haciéndolas más transparentes y modificándolas de tal manera que se reduce su potencial para una agresión militar de manera demostrable.

Se conformidad con sus disposiciones o contenidos, las SCBM’s se dividen en tres categorías:

- a) medidas de información y comunicación,
- b) medidas de observación e inspección, y
- c) restricciones militares.

Las medidas de información y comunicación buscan fomentar un mejor conocimiento mutuo de las capacidades y actividades militares nacionales y facilitar una comunicación regular y en tiempos de crisis entre adversarios: la información típica de las SCBM’s incluye el intercambio de información militar sobre fuerzas nacionales y arsenales, notificación previa de actividades importantes y contactos militares. Las medidas típicas de comunicación comprenden los llamados centros de reducción de riesgo, responsables de transmitir y recibir información relevante, así como los llamados acuerdos de “teléfono rojo”, que permiten a las partes comunicarse en tiempos de crisis.

Las medidas de observación e inspección tienen el propósito de generar confianza entre adversarios, permitiéndoles dar seguimiento a sus actividades militares rutinarias y no rutinarias. Con ello ayudan a las partes a dar por sentado que ciertos preparativos militares inofensivos no son el preludio de una agresión. Las SCBM’s típicas de observación e inspección autorizan a las partes a enviar observadores a los ejercicios militares relevantes de la contraparte y a visibilizar instalaciones y sitios seleccionados para confirmar que no se están realizando actividades prohibidas o se está almacenando en ellos equipos prohibidos.

Las restricciones militares limitan las actividades y despliegues del mismo género a nivel nacional. Su objetivo es reducir las oportunidades de una acción militar ofensiva, especialmente por sorpresa, que de otro modo estaría a disposición de los Estados. Medidas típicas de restricción incluyen restricciones en el número y el alcance de ejercicios militares de importancia, limitaciones de movimientos de tropas, desalertar, así como la creación de zonas desmilitarizadas, zonas libres de armas, zonas de reducción y acuerdos de separación. Las restricciones militares también pueden ser unilaterales. Por ejemplo, una promesa de no primer uso o una política de defensa no ofensiva,

⁷ www.unidir.org/ch/pdf/articles/pdf-art2341.pdf

ya que reducen de manera efectiva la habilidad de los Estados para realizar operaciones militares ofensivas”.

Atendiendo a una de nuestras inquietudes, nos preguntamos si Suramérica podría llevar a cabo un proceso similar al que llevó a la firma en Europa del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales (CFE), en noviembre de 1990⁸, que limitó el número de armas ofensivas de todos los países firmantes, concretamente en cinco categorías de armas (carros de combate, vehículos acorazados de combate, piezas de artillería de más de 100 mm, aviones de combate y helicópteros de ataque). En el preámbulo de dicho acuerdo se señalaba la “obligación de abstenerse en sus relaciones mutuas, así como en sus relaciones internacionales en general, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de cualquier Estado, o de cualquier otra conducta incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas; la necesidad de evitar todo conflicto militar en Europa; la responsabilidad que todos ellos tienen en común de tratar de conseguir mayor estabilidad y seguridad en Europa, esforzándose en reemplazar la confrontación militar por un nuevo modelo de relaciones de seguridad entre todos los Estados Parte basado en la cooperación pacífica, y comprometidos con los objetivos de instaurar un equilibrio seguro y estable de las fuerzas armadas convencionales en Europa a niveles más bajos que hasta ahora, eliminar las disparidades perjudiciales para la estabilidad y para la seguridad, y eliminar, como cuestión altamente prioritaria, las capacidades de lanzamiento de ataques por sorpresa y de iniciación de acciones ofensivas”. Sustitúyase, pues, la mención a Europa por la de Suramérica, en lo que podría ser parte del prólogo justificativo del nuevo planteamiento que buscamos para la región. El Tratado CFE, además, contiene elementos recuperables para nuestro objetivo, como el de garantizar que un solo Estado no posea más de un tercio aproximadamente de los armamentos y equipos convencionales limitados por el Tratado (artículo VI), el explicitar que la reducción se hará mediante destrucción o conversión para fines no militares (artículo VIII), y el añadido de protocolos que detallan las formas de destrucción y verificación, la no reconversión de otros sistemas de armas (por ejemplo, transformar aviones de entrenamiento en aviones combate), la notificación e intercambio de información acerca de la estructura de las fuerzas de Tierra y de Aviación de cada Estado Parte, la información acerca de las existencias totales y la localización para cada categoría de armamento y equipos convencionales limitados por el Tratado, información sobre los cambios en la estructuras organizativas o en los niveles de fuerzas, etc.

El Tratado CFE, pues, cubre los tres aspectos anteriormente señalados de las SCBM’s: la información para garantizar la transparencia, la verificación, y la reducción de los arsenales. En un planteamiento de cara a Suramérica, de la misma manera que el CFE ha inspirado soluciones al control de armas en el Cáucaso y en Asia Central, la ambición sería cubrir todos los sistemas de armas de la región, y no sólo las cinco categorías del CFE, en el que de entrada se excluye el material naval, y se introduciría igualmente un techo al conjunto de los efectivos militares en activo, en base a una ecuación que siga la curva natural de efectivos mencionada al inicio, que en términos orientativos, podría concretarse en un techo máximo del 0’10% de efectivos militares sobre la población para los países con más de cien millones de habitantes (caso de Brasil), 0’25% para los situados entre 10 y 50 millones de habitantes, y 0’40% para los de menos de 10 millones, con el añadido que ningún país podría tener más de la cuarta parte del total de efectivos de la región.

En este sentido, sería oportuno que al menos el 10% de los efectivos de cada país estuviera disponible y entrenado para participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. Hoy día, Suramérica aporta el

⁸ En 1999 se firmó un Acuerdo de Adaptación del Tratado (www.osce.org/item/13760.html?html=1), que ha sufrido variaciones al cambiar el mapa geopolítico de Europa e integrarse varios nuevos países en la OTAN.

6'3% del total de efectivos de Naciones Unidas y el 7% de sus tropas, destacando el importante contingente que tradicionalmente proporciona Uruguay. El objetivo sería pasar de los 6.154 efectivos que se aportan en la actualidad a tener disponibles 50.000, con un centro de adiestramiento regional que, por méritos, correspondería localizar en tierra uruguaya.

Contribución de efectivos del Suramérica a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de NN.UU. (situación a octubre de 2009)				
País	Policía	Observadores Mlitares	Tropas	TOTAL
Uruguay	16	57	2.455	2.528
Brasil	12	47	1.288	1.347
Argentina	30	9	855	894
Chile	15	6	500	521
Bolivia	-	24	410	434
Perú	-	23	214	237
Ecuador	1	28	68	90
Paraguay	-	42	34	76
Colombia (*)	27	-	-	27
TOTAL	101	236	5.824	6.154
% total NNUU	0'8	1'0	7'0	6'3

(*) Colombia tiene además 184 efectivos en la Fuerza Multinacional de Observación, en la Península del Sinaí (Egipto), creada por los Acuerdos de Camp David, y que no depende de la ONU.

Además del Tratado CFE, en Europa se han desarrollado otros mecanismos para fomentar la confianza desde el espacio OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa)⁹, que actualmente se ocupa también de problemas que en los últimos años merecen la atención de la comunidad internacional, como el control y reducción de las armas ligeras¹⁰, las bombas de dispersión, la prohibición y destrucción de las minas antipersonal, el control del comercio de armas, etc., de interés también para la seguridad de Suramérica. En 1992 se aprobó otro importante documento, titulado "El desafío del cambio", o Documento de Helsinki¹¹, en el que se trata también del Alto Comisariado de la CSCE para las Minorías Nacionales, la gestión de crisis, el cometido de las ONG, las dimensiones humana, económica y medioambiental y la cooperación transfronteriza, entre otros temas. En 1994 se firmó igualmente el Código de Conducta sobre Aspectos Político-Militares de la Seguridad (COC)¹², que es un documento normativo sobre el comportamiento cooperativo y de responsabilidades mutuas de los estados de la región de la OSCE (56 países) y del control democrático de sus Fuerzas Armadas. También se refiere a las relaciones político-democráticas entre los Estados. De entre los 42 puntos del Código rescatamos los siguientes aspectos, válidos para aplicar en Suramérica:

- Los Estados participantes confirman la validez continua de su concepto integral de la seguridad, que relaciona el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, vincula la cooperación en material de economía y medio ambiente con la relación pacífica entre los Estados.
- Siguen convencidos de que la seguridad es indivisible y de que la seguridad de cada uno de ellos está indisolublemente vinculada a la seguridad de todos los demás. No reforzarán su seguridad a expensas de la seguridad de otros Estados.
- Cuando un Estado participante pida asistencia para realizar su autodefensa individual o colectiva, los países participantes celebrarán consultas con

9 www.osce.org

10 América Latina ostenta la tasa más alta del mundo de homicidios por armas de fuego (15'5 muertos por 100.000 habitantes, frente a una media mundial de 3'1). Se estima que hay 1.150.000 armas de fuego en manos de civiles. Fuente: Small Arms Survey 2008.

11 www.osce.org/documents/html/pdf/html/4046_es.pdf-03.html

12 www.osce.org/fsc/22158.html

prontitud. Examinarán conjuntamente la naturaleza de la amenaza y las medidas que puedan requerirse en defensa de sus valores comunes.

- Los Estados participantes no prestarán asistencia o apoyo a los Estados que violen su obligación de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, de de cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

- Cada Estado participante mantendrá una capacidad militar proporcional a las necesidades legítimas de seguridad comunes o individuales, tomando en consideración sus obligaciones en virtud del derecho internacional.

- Ningún Estado participante intentará imponer una dominación militar sobre otro Estado participante.

- Con vistas a reforzar la seguridad en la región, los Estados participantes reafirman su compromiso e promover el control e los armamentos, el desarme y las medidas de fomento de la confianza y la seguridad.

- Los Estados participantes se comprometen a cooperar, inclusive mediante el establecimiento de condiciones económicas y ambientales adecuadas, para contrarrestar las tensiones que puedan provocar conflictos. El origen de estas tensiones yace en violaciones de los derechos humanos y de los derechos fundamentales así como de de otros compromisos en la dimensión humana; las manifestaciones de nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia y antisemitismo también pueden poner en peligro la paz y la seguridad.

- Los Estados participantes resaltan la importancia tanto de la pronta identificación de conflictos potenciales como de sus esfuerzos conjuntos en la esfera de prevención de conflictos, gestión de crisis y arreglo pacífico de controversias.

- En caso de conflicto armado, los Estados participantes tratarán de facilitar el cese de hostilidades y de crear condiciones que favorezcan la solución política del conflicto. Cooperarán en apoyo de la ayuda humanitaria dirigida a mitigar el sufrimiento de la población civil.

- Los Estados participantes consideran que el control político democrático de las fuerzas militares, paramilitares y de seguridad interna, así como los servicios de información y de la policía, es un elemento indispensable de estabilidad y seguridad. Fomentarán la integración de sus fuerzas armadas en la sociedad civil como una importante expresión de la democracia.

- Cada Estado participante velará por que sus gastos de defensa sean aprobados por el poder legislativo, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de seguridad nacional, moderará sus gastos militares y velará por la transparencia y el público acceso a la información relacionada con las fuerzas armadas.

- Los Estados participantes difundirán ampliamente en sus respectivos países el derecho internacional humanitario aplicable en casos de guerra, y que el personal de sus fuerzas armadas no debe dar órdenes contrarias al derecho nacional e internacional.

- Los Estados participantes no utilizarán las fuerzas armadas para restringir el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos y civiles de las personas, consideradas individualmente o como representantes de grupos, ni para despojarlas de su identidad nacional, religiosa, cultural, lingüística o étnica.

Las continuas referencias a la experiencia europea tienen sentido en la medida en que han tenido un relativo éxito en la región y por cuanto se trata de un proceso en construcción permanente y en continua revisión. Esto no ha de hacernos olvidar el amplio acopio de compromisos ya adquiridos en América Latina en este tema¹³, empezando por el Tratado de Tlatelolco de 1967, que proscribió el uso de armas nucleares en la región, aunque fracasaron los intentos posteriores de restringir o prohibir otros tipos de armas, motivo por el cual damos insistencia en las oportunidades que todavía quedan por realizar. Es de destacar también que en 1994 se celebró en Buenos Aires la primera Conferencia Interamericana de Expertos sobre Medidas de Creación de Confianza de la región, a la que siguió una Conferencia

¹³ Mark Bromley y Caterina Perdomo, op. cit. En la página web de la OEA se puede encontrar una lista de las CBM's en América Latina: www.OEA.org/main/main.asp?sLang=E&Link

Regional en Santiago en 1995, cuyas recomendaciones continúan siendo la principal referencia sobre este tema, conteniendo un programa de acción en el que exigía que todos los países compartieran información sobre maniobras militares, participaran en el Registro de Armas Convencionales de la ONU, en los mecanismos de notificación de gastos militares de la ONU, así como el fomento de intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa y la asistencia de observadores internacionales a sus maniobras militares. En 1998, la Conferencia de San Salvador recomendó un conjunto adicional de nuevas CBM's, y la Reunión de Expertos de Miami sobre CBM's celebrada en 2003 ofreció una hoja de ruta para medidas en el hemisferio. Información y compromisos no faltan. En noviembre de 2002, por ejemplo, la Junta Interamericana de Defensa envió a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA un inventario de medidas de fomento de la confianza y la seguridad en otras regiones del mundo, y en noviembre de 2006¹⁴ dicha Comisión de Seguridad Hemisférica, en el marco del II Foro sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad celebrado en Washington, publicó un inventario de las medidas realizadas por los Estados del Hemisferio Americano durante el año 2005.

Como conclusión, Suramérica puede plantearse con seriedad reducir los riesgos de tensión y confrontación mediante una estricta aplicación de los mecanismos ya existentes de medidas de creación de confianza y seguridad, la adopción de nuevas medidas de forma concertada (incluso no probadas en Europa), abriéndose al abanico de las políticas no ofensivas y no provocativas, comprometiendo constitucionalmente al no uso de la fuerza, desarrollando mecanismos de alerta temprana eficaces en cuanto a la detección y respuesta inmediata, cuestionando el rearme actual como instrumento de seguridad, participando en misiones de paz de Naciones Unidas, dando espacio a la existencia de potencias regionales basadas en su poder moral y ético, y no en su capacidad militar, e implicándose desde ya en la resolución política y negociada del conflicto colombiano, además de aplicar urgentemente todo tipo de medidas de confianza para reducir la tensión que dicho conflicto produce con los países vecinos.

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

La guerra de la RD Congo, más allá de sus recursos

Josep M^a Royo Aspa
Diciembre de 2009



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



aecid



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament

www.cooperaciacatalana.cat

Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

Glosario.....	5
1. Introducción.....	7
2. Antecedentes y causas del conflicto.....	8
3. Situación actual.....	12
3.1. Evolución política.....	12
3.2. Radiografía de los actores armados del este de RD Congo.....	14
3.2.1. Ituri: el conflicto dentro del conflicto.....	14
3.2.2. Kivu Norte y Kivu Sur.....	15
3.2.3. La internacionalización del conflicto del norte de Uganda.....	20
3.3. El impacto del conflicto armado en las mujeres.....	20
4. Evolución del conflicto.....	22
5. Retos y perspectivas de futuro.....	25
Bibliografía.....	27

Glosario

- ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- ADFL:** Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo-Zaire
- ADF-NALU:** Allied Defence Forces - National Army for the Liberation of Uganda (Fuerzas de Defensa Aliadas – Ejército Nacional para la Liberación de Uganda)
- APCLS:** Alliance de Patriots pour un Congo Libre et Souverain
- CIAT:** Comité Internacional de Acompañamiento a la Transición
- CNDP:** Congrès National pour la Défense du Peuple (Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo)
- CPI:** Corte Penal Internacional
- DDR:** Desarme, Desmovilización y Reintegración
- EEUU:** Estados Unidos de América
- EUFOR RD Congo:** Fuerza de la UE en RD Congo
- FAC:** Fuerzas Armadas Congolesas
- FAR:** Fuerzas Armadas Rwandesas
- FARDC:** Fuerzas Armadas de la RD Congo
- FDD:** Forces pour la Défense de la Démocratie (Fuerzas para la Defensa de la Democracia)
- FDLR:** Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (Fuerzas Democráticas de Liberación de Rwanda)
- FRF:** Forces Republicaines et Federalistes (Fuerzas Republicanas y Federalistas)
- FNI:** Front des Nationalistes et Intégrationnistes (Frente de los Nacionalistas e Integracionistas)
- FNL:** Forces Nationales de Libération (Fuerzas Nacionales de Liberación)
- FPJC:** Front Populaire pour la Justice au Congo (Frente Popular para la Justicia en el Congo)
- FRPI:** Forces de Résistance Patriotique d'Ituri (Fuerzas de Resistencia Patriótica de Ituri)
- GNT:** Gobierno Nacional de Transición
- HRW:** Human Rights Watch
- LRA:** Lord's Resistance Army (Ejército de Resistencia del Señor)
- MLC:** Mouvement pour la Libération du Congo (Movimiento para la Liberación del Congo)
- MONUC:** Misión de las Naciones Unidas en la RD Congo
- ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- PALIPEHUTU-FNL:** Parti pour la Libération du Peuple Hutu-Forces Nationales de Libération (Partido por la Liberación del Pueblo Hutu-Fuerzas Nacionales de Liberación)
- PALU:** Parti Lumumbiste Unifié (Partido Lumumbista Unificado)
- PARECO:** Coalition des Patriotes Résistants Congolais (Coalición de Patriotas Resistentes Congoleses)
- RPF:** Rwandan Patriotic Front (Frente Patriótico Rwandés)
- RUD-Urunana:** Urunana rw'Abaharanira Ubumwe na Demokarasi-Ralliement pour l'Unité et la Démocratie-Urunana (Agrupamiento para la Unidad y la Democracia)
- UA:** Unión Africana
- UE:** Unión Europea
- UN:** Union pour la Nation
- UNAMIR:** Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Rwanda
- UPC:** Union des Patriotes Congolais (Unión de los Patriotas Congoleses)



Campo de desplazados de Buhimba, Kivu Norte

RESUMEN

Los diversos acuerdos de paz entre 2002 y 2003 comportaron la retirada oficial de las tropas extranjeras y la formación de un Gobierno de transición entre 2003 y 2006, y la celebración de unas elecciones que configuraron un nuevo gobierno a partir de esa fecha. Sin embargo, no ha supuesto el fin de la violencia en el este del país, debido al papel del Gobierno congolés, de Rwanda y a la presencia de facciones de grupos no desmovilizados y del FDLR, responsable del genocidio de Rwanda en 1994. Así, la región sigue siendo el escenario de uno de los conflictos armados más graves y de más difícil resolución de la actualidad. Durante el año 2009 las FARDC llevaron a cabo una ofensiva contra el grupo hutu rwandés FDLR que no sirvió para neutralizar al grupo sino que contribuyó a una nueva escalada de la violencia en la zona. Diversas iniciativas tienen que llevarse a cabo en paralelo para poner fin a esta situación, en las que deben estar involucrados los Gobiernos de Rwanda, RD Congo, los diversos grupos armados de la región y en especial las FDLR, la población civil y en especial las comunidades rwandófonas de las provincias de Kivu Norte y Sur, así como el resto de países vecinos y la comunidad internacional.¹

¹ Este informe es producto de una misión exploratoria a Rwanda y al este de la República Democrática del Congo entre agosto y septiembre de 2009 en la que se llevaron a cabo entrevistas con un amplio espectro de actores locales e internacionales del ámbito político y social. Por petición expresa de las personas entrevistadas no se han realizado citaciones. La responsabilidad del contenido de este informe recae exclusivamente en el autor, que desea a su vez agradecer a todas las personas entrevistadas sus aportaciones. Josep M^a Royo es investigador del Programa de Conflictos y Construcción de Paz de la Escola de Cultura de Pau (Universitat Autònoma de Barcelona).

1. Introducción

RD Congo es un país que durante el siglo XX ha vivido inmerso en una situación de despotismo, ausencia y desintegración del Estado y explotación de sus recursos naturales. Esta situación se inició durante el periodo colonial belga y, excepto un breve intervalo posterior a la independencia en 1960, ha continuado durante más de 30 años bajo la dictadura de Mobutu Sese Seko, caracterizada por la represión contra la disidencia política, rebeliones sofocadas violentamente, graves violaciones de los derechos humanos y el enriquecimiento de las elites mobutistas a través de la expropiación de los recursos naturales en beneficio propio. Las dimensiones de este país, de casi 2,4 millones de km², 9.000 km de fronteras a proteger y rodeado por nueve Estados, ha contribuido a dificultar los intentos de construcción del Estado-nación. Además, algunos de sus vecinos se han visto amenazados por rebeliones que tenían sus santuarios en RD Congo (Angola, Uganda, Rwanda y Burundi) ante la incapacidad en unos casos, y la complicidad en otros, de Mobutu para atajar estas situaciones. Entre 1996 y 1997 Mobutu es derrocado por una coalición de grupos rebeldes liderada por Laurent Kabila, apoyada por algunos de estos países vecinos.

El conflicto armado que padece RD Congo en la actualidad ha causado más de cinco millones de víctimas mortales desde 1998,² en lo que se ha llegado a denominar la primera guerra mundial africana por la implicación de diversos países de la región, principalmente Angola y Zimbabwe por el lado de Kinshasa (aunque también, en menor medida, Namibia, Sudán, Chad y Libia), y Rwanda y Uganda del lado opuesto, junto a la rebelión, además de Burundi (que también invadió el este de RD Congo, pero fue el único que nunca admitió tener tropas en el país, y fue el único que realmente puede argumentar que su presencia respondía a cuestiones de seguridad interna), así como en menor medida R. Centroafricana y Sudáfrica. La culminación del proceso de paz entre 2002 y 2003, que condujo a la formación de un Gobierno de transición dirigido por Joseph Kabila, hijo de Laurent Kabila, elegido en el año 2006 como presidente en las primeras elecciones democráticas después de más de 40 años, no ha significado el fin de la violencia.

Esta guerra sigue siendo una de las más graves y olvidadas de la actualidad. Alrededor de un millón y medio de personas siguen desplazadas como consecuencia de la violencia y la inseguridad que persiste en la zona este del país y casi otro medio millón se encuentra en los países vecinos. Durante el año 2009 han muerto centenares de personas y otros miles, principalmente mujeres y menores, han sido violadas con total impunidad, como consecuencia de las operaciones militares lanzadas por el Gobierno y por la respuesta, principalmente, de la milicia hutu rwandesa FDLR. El Gobierno ha sido incapaz de resolver las causas de fondo del conflicto que sufre el este del país –cuando no ha sido el responsable de su continuidad– y ha fracasado en intentar extender el control del Estado en todo el territorio. La situación es compleja debido a la multiplicidad de actores involucrados y a las múltiples dimensiones del conflicto a escala local, regional e internacional.

² Concretamente, entre el periodo 1998-2007 un estudio realizado por el International Rescue Committee afirma que han muerto 5,4 millones de personas. No obstante, un reciente estudio del Human Security Report Project de la Simon Fraser University ha cuestionado esta cifra. Véase HSRP (2010).

La población refugiada rwandesa es vista por sus líderes como un instrumento para manipular a la comunidad internacional, seducir con la ayuda recibida a Mobutu y amenazar el nuevo Gobierno de Kigali

2. Antecedentes y causas del conflicto

La guerra que atraviesa RD Congo en la actualidad tiene tres fases que se superponen y podrían llegar a considerarse tres conflictos diferentes, íntimamente vinculados entre sí y causa y consecuencia unos de otros. En primer lugar, existe desde el periodo colonial y postcolonial una situación de tensión en la provincia oriental de Kivu Norte debido a la competencia por el uso y la propiedad de la tierra entre las comunidades de origen bantú y la comunidad banyarwanda, donde la densidad de población y la naturaleza de ésta –*autóctonos* vs *banyarwanda*– son factores destacados.³ A esto se añaden las periódicas crisis que han padecido Rwanda y Burundi desde 1959, que han provocado sucesivas oleadas de población refugiada hutu y tutsi hacia la zona, y también la discriminación que la comunidad banyarwanda ha sufrido en el seno del Estado zaireño durante la dictadura de Mobutu, quien no reconoció los derechos de los miembros de la comunidad como ciudadanos congolese, aunque en determinados momentos favoreció a los banyarwanda en su política de polarización e instrumentalización de las diferencias étnicas. El problema de la ciudadanía no reconocida se une a la lealtad dual de la población banyarwanda (al considerarse congolese y a la vez tener un sentimiento pro-rwandés), a la pobreza, la sobrepoblación, el colapso del Estado zaireño y las ambiciones de los políticos locales al instrumentalizar los sentimientos y las diferencias de la población. La provincia de Kivu Sur tiene otras particularidades: a diferencia de Kivu Norte, está menos poblada, por lo que hay menos presión sobre la tierra, y los términos de la nacionalidad y la etnicidad son diferentes que en Kivu Norte, aunque no exentos de problemas: en esta provincia los “no nativos” son los barundi (procedentes de Burundi), que representan alrededor del 15% de la población, y los banyamulenge,⁴ que suponen una minoría de entre 60.000 y 80.000 personas (entre el 3 y el 4% de la población, 2,4 millones de personas), en comparación con los banyarwanda en Kivu Norte, que suponen más del 40% de la población de la provincia, de 2,8 millones de personas. Además, en la guerra civil de los años sesenta, la rebelión Simba, los banyamulenge apoyaron a Mobutu para sofocar la rebelión, lo que creó un fuerte resentimiento con las comunidades locales, los bafulero y sobretodo con los babembe, de cuyas filas surgieron la mayoría de la rebelión Simba.⁵

Todos estos elementos convergen en convertir los Kivus en una región volátil donde la llegada de población refugiada contribuye a reabrir las tensiones existentes, cosa que sucede en diversos periodos, sobretodo en la segunda mitad del siglo XX, y en especial en 1994, como consecuencia del genocidio de Rwanda. Entre abril y junio de 1994 murieron más de un millón de personas, en su mayoría tutsis pero también hutus moderados a manos de las Fuerzas Armadas rwandesas (FAR) y las milicias Interahamwe. Tras estos hechos, el grupo rebelde tutsi Frente Patriótico Rwandés (RPF, por sus siglas en inglés) apoyado por Uganda y con el beneplácito de EEUU consiguió derrotar a mediados de julio de 1994 a los responsables del genocidio, provocando el éxodo de cerca de dos millones de refugiados rwandeses. Esta población se desplaza principalmente al este de RD Congo –también a Burundi, y en menor medida a Tanzania– en la llamada Operación Turquesa. Esta operación dirigida por Francia creó una zona segura en el suroeste de Rwanda que facilitó la salida de la población hacia RD Congo entre los que se escondían los responsables del genocidio rwandés, huyendo de las represalias del RPF. De esta cifra, unos 400.000 se refugiaron en Kivu Sur, donde ya se encontraban 255.000 burundeses que habían buscado refugio en esta provincia a finales de 1993 como consecuencia del inicio de la guerra en Burundi. Aunque la gran mayoría son civiles, son utilizados

³ Se denomina banyarwanda a la población hutu y tutsi que vive en la región este de RD Congo desde tiempo inmemorial y que habla el kinyarwanda, la lengua rwandesa. Una parte de la población banyarwanda es originaria de la zona, otra parte es transferida por las autoridades belgas desde Rwanda para trabajar en la agricultura y en las minas de Katanga debido a la sobrepoblación de Rwanda, con el objetivo de “descongestionar” este pequeño país. Para saber más, véase Lemarchand (2009), Mandani (2001) y Prunier (2009).

⁴ Los banyamulenge -cuyo nombre surge de la localidad de Mulenge, en Itombwe- son una minoría de migrantes tutsis de Rwanda que se concentran en Itombwe Plateau, en la zona de Uvira, en la provincia de Kivu Sur, junto a la frontera con Burundi, y que han configurado una comunidad diferenciada de las otras comunidades tutsis y hutus congolese de la provincia de Kivu Norte y Sur, no se identifican como tutsis e incluso no todos hablan kinyarwanda.

⁵ Véase Prunier (2009:52).

El genocidio de Rwanda

A esta situación de creciente tensión se añade que la Rwanda del RPF empieza a ser víctima durante 1995 de numerosos ataques por parte de las ex-FAR y las milicias Interahamwe, que contaban con el beneplácito de Mobutu. Y en paralelo, se incrementan a finales de 1995 los abusos y ataques que cometen las ex-FAR contra la población banyarwanda de los Kivus. La comunidad internacional resta impasible y conocedora de la situación en los campos de refugiados rwandeses donde está suministrando ayuda humanitaria, tanto a la población civil como a los perpetradores del genocidio que se están reorganizando y están llevando a cabo su agenda política y militar.

Por otro lado, la Rwanda del RPF, ávida de venganza, y ante el apoyo que Mobutu también brinda a los grupos armados opositores burundeses hutus, colabora con las Fuerzas Armadas burundesas (FAB, controladas por la minoría tutsi burundesa) desde principios de 1995 atacando los campos de refugiados hutus rwandeses en Burundi con el objetivo de evitar que una implosión en Burundi facilite el triunfo de los sectores extremistas hutus en este país, con vínculos con los responsables del genocidio en Rwanda de 1994. Rwanda, junto a otros países africanos, entre ellos su aliada Uganda, y Tanzania, Eritrea, Etiopía, Zimbabwe y Angola,⁶ entre 1995 y 1996 llevarán a cabo conversaciones sobre la necesidad de derrocar a Mobutu. Sin embargo, estas conversaciones no van al suficiente ritmo que Rwanda desea, y junto a las tensiones y ataques que sufre la población banyarwanda en Kivu Norte por parte de las ex-FAR y los Interahamwe, y las tensiones en Kivu Sur entre las principales comunidades locales –los babembe, barega, bashi y bafulero– y la comunidad banyamulenge, vista como extranjera (y aliada de Mobutu en los sesenta), allanan el camino para que la Rwanda de Kagame decida primero apoyar militarmente a la comunidad banyamulenge y posteriormente, iniciar la invasión del Zaire para derrocar a Mobutu. Mobutu, consciente de estas tensiones entre las comunidades principales de Kivu Sur y los banyamulenge, decidirá permitir que el Ejército congolés y las milicias locales ataquen a la población banyamulenge. Esta cuestión será el argumento definitivo para iniciar la invasión rwandesa.

⁶ Véase Prunier (2009: 69).

por un liderazgo político y militar rwandés que desea recuperar el poder en Rwanda, por lo que la población refugiada rwandesa es vista por sus líderes como un instrumento para manipular a la comunidad internacional, seducir con la ayuda recibida a Mobutu y amenazar el nuevo Gobierno de Kigali. Al gran volumen de refugiados y su condición vulnerable se une la enorme cantidad de recursos destinados a su asistencia, que se elevan a centenares de millones de dólares, con un impacto financiero devastador sobre las economías locales creando graves distorsiones, además del fuerte impacto sobre el entorno y la población. Se desencadena una devastación de los bosques para recoger leña sin autorización, robo de ganado, saqueo de cosechas, establecimiento de controles de carreteras, y no de una forma desorganizada, sino respondiendo a una serie de directivas establecidas por parte del liderazgo político y militar de las ex-FAR, lo que creó fuertes tensiones con la población local y el silencio de la comunidad internacional.

Así, en septiembre de 1996 se desencadena una rebelión de la comunidad banyamulenge infiltrada y apoyada por Rwanda que será el germen del golpe de Estado que lleva a cabo la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo-Zaire (ADFL) creada en octubre de 1996 y dirigida por Laurent Desiré Kabila, contra Mobutu, que culmina con la cesión del poder por parte de éste en 1997. Uno de los principales aliados hasta la fecha de la dictadura de Mobutu, además de EEUU y otros países europeos, había sido el régimen hutu de Rwanda. Uganda (país que

El control y la
explotación de los
recursos naturales
ha contribuido a la
perpetuación del
conflicto



Base Militar del programa de DDR de la MONUC en Goma.

Naciones Unidas afirmó que la explotación es sistemática y sistémica y que los cárteles tienen ramificaciones en todo el mundo

había apoyado al RPF para derrocar al Gobierno hutu) también apoya la rebelión y Burundi (también controlado por el aparato militar tutsi burundés) presta su apoyo a la rebelión y colabora con Rwanda.

Posteriormente, en 1998, Kabila exige la retirada de las tropas aliadas y pierde el apoyo de sus antiguos aliados, las vecinas Burundi, Rwanda y Uganda, que invaden RD Congo, con la excusa de garantizar la seguridad de sus fronteras, y respaldan a diversos grupos armados para intentar derrocar a Kabila, y también para intentar eliminar a sus respectivos grupos armados de oposición que tienen sus bases en el este de RD Congo, y desde donde lanzan ataques contra sus países: las Fuerzas para la Defensa de la Democracia (FDD) y las Fuerzas Nacionales para la Liberación (FNL), ntre otros, en el caso de Burundi; ALIR-FDLR en el caso de Rwanda;⁷

y las Fuerzas Democráticas Aliadas de Uganda/ Ejército Nacional de Liberación de Uganda (ADF/NALU), en el caso de Uganda. Entre los grupos que

estos tres países respaldan destacan la Alianza Congoleesa para la Democracia (RCD, por sus siglas en francés), coalición de grupos dominados por la comunidad banyarwanda y que funcionará como satélite del Gobierno rwandés de Paul Kagame, que también recibe el apoyo de Uganda; y por otro lado, el Movimiento para la Liberación del Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba, aliado de Uganda. Ambos grupos, RCD y MLC, llegarán a controlar más de un tercio del país. Por su parte, Kabila recibe el apoyo de las milicias Mai Mai, de las FDLR y de Angola y Zimbabwe, principalmente, y en menor medida, Chad, Namibia, Sudán, y Libia, en una guerra que se ha venido a llamar la primera guerra mundial de África por la implicación en su momento más álgido de una decena de países, y que ha causado alrededor de cinco millones de víctimas mortales.

El control y la expoliación de los recursos naturales ha contribuido a la perpetuación del conflicto y de la presencia de las Fuerzas Armadas extranjeras, negocio en el que han participado diversos países vecinos y multinacionales occidentales, según señaló Naciones Unidas.

Naciones Unidas destacó en abril de 2001,⁸ en el apogeo de la guerra, qué países y empresas, por activa y por pasiva, habían permitido, colaborado o incluso se habían beneficiado de la expoliación de los recursos: el aumento desmesurado de recursos otrora inexistentes como oro, diamantes y columbotantalita (coltán) en Rwanda y Uganda, y cuyos líderes el mismo informe califica de "padrinos" de esta expoliación, Paul Kagame y Yoweri Museveni, así como los actores armados locales que les representan; RD Congo, cuyas empresas, gobernantes y actores locales se han lucrado en detrimento de la población cuando no estableciendo regímenes semiesclavistas para explotar los recursos; connivencia, pasividad y apoyo a los presupuestos de estos países por parte, principalmente, de Alemania, Bélgica, EEUU, Reino Unido, Dinamarca y Irlanda, lo que facilitaba alimentar la maquinaria de guerra, y cuyas empresas, entre otras muchas, han hecho negocios con sus *partners* locales; el Banco Mundial, apoyando presupuestariamente a estos países y haciendo oídos sordos ante tamaña depredación; países de tránsito que se lucran con el comercio legal e ilegal, entre los que destacan Camerún, R.

7 Armée pour la Libération de Rwanda (ALIR), la etiqueta creada por las ex-FAR y las milicias Interahamwe en 1997, que se transformará en las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Rwanda (FDLR) en el año 2001 cuando se suman otros sectores opuestos al régimen rwandés de Paul Kagame.

8 Véase el Consejo de Seguridad de la ONU (2001). *Informe del Grupo de Expertos encargado de examinar la explotación ilegal de recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo*. Anexo de la Carta del Presidente del Consejo de Seguridad al Secretario General de la ONU. (S/2001/357), 12 de abril. <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2001/357>>

Centroafricana, Tanzania, Kenya; y, con el ejemplo del coltán, cómo otros países procesan este producto, que corresponden principalmente a antiguos miembros de la Unión Soviética y China;⁹ o con el ejemplo del diamante, donde intervienen Israel, Líbano, Suráfrica o Bélgica; o finalmente, dónde se utilizan e insertan en la telefonía móvil, las *playstations* y los ordenadores los microchips que se fabrican con el coltán, y quién utiliza y consume estos productos.

Es la misma Naciones Unidas la que en ese momento afirmaba que "la explotación es sistemática y sistémica" y que "los cárteles tienen ramificaciones en todo el mundo". Remarca que "numerosas empresas han participado en la guerra y la han fomentado directamente, intercambiando armas por recursos naturales. Otras han facilitado el acceso a los recursos financieros para comprar armas", y finalmente, destaca que "los donantes bilaterales y multilaterales han adoptado actitudes muy diversas frente a los gobiernos" implicados. Posteriormente, el Grupo de Expertos que investigó toda la cuestión puso nombres y apellidos. Sin embargo, del informe sólo se derivó un conjunto de recomendaciones establecidas por la OCDE de buenas prácticas en lo relativo a la responsabilidad corporativa.

La firma de un alto el fuego en 1999 (acuerdos de Lusaka), y de diversos acuerdos de paz entre los actores armados internos y externos entre 2002 y 2003 (Sun City y Pretoria, en Sudáfrica), ha comportado la retirada de las tropas extranjeras y la configuración de un Gobierno de transición y posteriormente un Gobierno electo, en 2006, elecciones en las que se legitiman las redes clientelares de Joseph Kabila, continuador de la obra que inició su padre en 1996, pero no ha supuesto el fin a la violencia en el este del país.

La firma de un alto el fuego en 1999 comporta el establecimiento de la misión de mantenimiento de la paz de la ONU en el país (MONUC), la más importante y costosa de las misiones de la ONU de la actualidad, con un contingente de 17.000 militares y un coste de 1.000 millones de dólares anuales. Su mandato, bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, le permite el uso de la fuerza para preservar el proceso político y para garantizar la protección de la población civil. Consta de cuatro fases: la aplicación de los acuerdos de alto el fuego de Lusaka de 1999, el seguimiento de las violaciones del alto el fuego, el proceso de DDRRR (desarme, desmovilización, repatriación, reinstalación y reinserción, todavía en vigor) y la facilitación de la fase de transición para la organización del proceso electoral. La MONUC en los últimos años ha estado colaborando con las Fuerzas Armadas congoleñas (FARDC) en operaciones militares contra las FDLR y las milicias de Ituri. Su papel, controvertido y contradictorio en numerosos momentos, al estar apoyando al Ejército congolés, uno de los principales responsables de violaciones de los derechos humanos contra la población civil, se ha visto oscurecido por numerosos casos de explotación sexual e infantil y por investigaciones abiertas sobre tráfico ilícito de oro y armas por parte de algunas secciones de cascos azules indios y pakistaníes.¹⁰

En lo concerniente a la explotación sexual, en el año 2004 se hicieron públicas diversas denuncias que documentaron al menos 150 casos de abusos, violaciones y explotación sexual cometidos por personal militar y civil de la MONUC lo que desencadenó una investigación interna de Naciones Unidas en 2005. La organización analizó un total de 72 casos, principalmente cometidos por el personal militar de la misión, de los cuales se investigaron 19 casos. La investigación, que fue obstaculizada, determinó que el problema de la explotación sexual y los abusos de mujeres y menores por parte de la MONUC era una cuestión grave y extendida, que se producía con regularidad, y normalmente a cambio de comida o dinero. Desde entonces la organización ha intentado corregir esta situación en el seno de la misión.

⁹ Véase International Peace Information Service (2002).

¹⁰ "UN troops 'armed DR Congo rebels'" (2008). En BBC, 28 de abril.

3. Situación actual

Entre 2002 y 2003 se alcanzaron diversos acuerdos de paz entre los actores armados internos y externos, lo que comportó la retirada de las tropas extranjeras y la configuración de un Gobierno de transición. En diciembre de 2005 se aprobó la nueva constitución del país, y posteriormente un Gobierno electo, en 2006, presidido por Joseph Kabila, hijo del asesinado Laurent Desiré Kabila.

Sin embargo, esta evolución de la situación no ha supuesto la consolidación del proceso de paz y el fin a la violencia en el este. En la actualidad la situación se caracteriza por la persistencia de la inestabilidad política y la existencia de tres focos de violencia en el este del país: las provincias de Haut Uélé y Bas Uélé, debido a la internacionalización del conflicto del norte de Uganda, el distrito de Ituri (provincia de Orientale, noreste del país) y las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur (fronterizas con el distrito de Ituri, al norte, y con Uganda, Rwanda y Burundi, al este).

3.1. Evolución política

En julio de 2006 se celebraron las elecciones en medio de un clima de tensión muy grave, e incluso enfrentamientos entre los simpatizantes de los diferentes partidos opositores y constantes denuncias de fraude previas a la celebración de los comicios. Con la publicación de los resultados provisionales, se produjo una escalada de la violencia en la capital entre las milicias de los dos principales candidatos (el presidente, Joseph Kabila, y su vicepresidente, Jean-Pierre Bemba) que concluyó con la actuación de las fuerzas del MONUC y la misión de la UE en el país (EUFOR RD Congo) para mantener el orden.

Éxitos y fracasos de la misión EUFOR RD Congo

En abril de 2006 la UE aprobó el establecimiento de la operación militar EUFOR RD Congo, con el beneplácito del Consejo de Seguridad de la ONU. 21 países de la UE, además de Turquía, participaron en la misión, que estaba compuesta por 2.400 militares (entre los cuales, 130 españoles) aunque el peso recayó en Francia y en Alemania. La misión tenía el objetivo de dar apoyo a la MONUC en la consecución del proceso electoral, contribuir a la protección de la población civil y colaborar en la protección del aeropuerto de Kinshasa. La misión finalizó su función el 30 de noviembre, cuatro meses después de la primera vuelta de las elecciones, celebradas el 30 de julio. El principal incidente tuvo lugar a finales de agosto, tres semanas después de la primera vuelta electoral, cuando partidarios del presidente Kabila atacaron la residencia de Bemba, en la que se encontraban los representantes de Comité Internacional de Acompañamiento a la Transición (CIAT), compuesto por los embajadores de los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, y representantes de Angola, Bélgica, Suráfrica, Gabón, Canadá, Zambia, UE, UA y MONUC. La crisis culminó satisfactoriamente con la intervención de la MONUC y de la EUFOR. Sin embargo, esta misión ha suscitado numerosas críticas, entre las que destacan lo reducido de su contingente y su localización en Kinshasa, ya que no hubiera podido hacer frente a una escalada de la violencia en cualquier otra parte del país, poniendo en evidencia su mandato; la inflexibilidad del límite temporal, ya que se denegó la solicitud de prórroga de la misión a pesar de que se hubieran podido producir hechos de violencia días después de la salida de la misión, y ésta no hubiera podido intervenir; y finalmente, entre otras cuestiones más, la cadena de mando, ya que EUFOR no podía actuar si no era bajo petición de la MONUC, y ésta a su vez necesitaba la orden de Nueva York.

La segunda vuelta electoral finalmente se celebró el 29 de octubre, y a pesar de diversas irregularidades constatadas por la Comisión Electoral Independiente y por las misiones de observación electoral internacionales, se destacó su transparencia, que condujo a la victoria de Kabila con el 58,05% de los votos frente al 41,95%

de Bemba. La intervención de la EUFOR y de la MONUC, así como los llamamientos a la calma y los acuerdos firmados por los dos principales contendientes consiguieron controlar la situación. Sin embargo, el hecho de que en la segunda vuelta no se produjeran incidentes de gravedad lejos de Kinshasa, donde la misión europea estaba concentrada, no provocó el cuestionamiento de esta decisión y del debate en torno a si la misión se hubiera trasladado para hacer frente a una grave situación de violencia. Los resultados mostraron una fuerte fragmentación territorial en el apoyo a ambos candidatos, ya que la parte occidental del país y la capital, la mayoría de lengua lingala, votó mayoritariamente a favor de Bemba, mientras que la región este, cuya lengua es el swahili, votó principalmente por Kabila. El conflicto armado ha afectado en mayor medida a la parte este del país. Bemba, que en un primer momento había amenazado con no reconocer los resultados de las elecciones, y cuyos partidarios incendiaron la sede del Tribunal Supremo y se enfrentaron a la policía en respuesta al supuesto fraude que se había cometido, manifestó su descontento con la decisión del Tribunal Supremo pero afirmó que estaba preparado para dirigir la oposición al Gobierno de Kabila.

El año 2006 acabó con el nombramiento del nuevo Primer Ministro, Antoine Gizenga, líder del partido PALU, quien culminó la configuración del nuevo Gobierno postransición en febrero de 2007, en el que no integró a ningún representante de la oposición política ni de los antiguos grupos armados. En paralelo se desencadenó un clima de violencia como consecuencia de la represión de las manifestaciones de protesta. Alrededor de 100 personas murieron en la provincia de Bas-Congo a raíz de los enfrentamientos entre los cuerpos de seguridad y los miembros de la secta religiosa Bundu Dia Kongo, cuyos candidatos, aliados de la coalición *Union pour la Nation* (UN) de Jean-Pierre Bemba, fueron derrotados en las elecciones a gobernador, lo que provocó acusaciones de fraude, compra de cargos electos y corrupción.

Además, entre el 22 y el 23 de marzo de 2007 se desencadenaron enfrentamientos entre la guardia de seguridad de Bemba y las FARDC congoleesas en torno a la cuestión del desarme y reducción de la milicia encargada de la seguridad del líder opositor. Estos enfrentamientos culminaron con la muerte de alrededor de 600 personas (su milicia fue completamente diezmada) y el exilio de Jean-Pierre Bemba a Portugal. Estos hechos provocaron la condena internacional por el abuso de la fuerza cometido por los cuerpos de seguridad sin haber agotado previamente las vías de negociación y el inicio de una nueva etapa de crisis política como consecuencia de la ausencia de Bemba. A partir de entonces, éste celebró diversas reuniones con

¿Viejas caras, viejas costumbres?

El esperado anuncio del primer ministro Antoine Gizenga de la composición del nuevo Gabinete de Gobierno tras más de un mes de conversaciones desde que el 30 de diciembre de 2006 ocupara su cargo tuvo lugar a principios de febrero de 2007. Numerosos políticos y medios de comunicación locales, y delegaciones diplomáticas de países occidentales lamentaron que, a pesar de los anuncios de Gizenga de que el nuevo Gabinete se caracterizaría por su inclusividad, su honestidad y por la ruptura con el pasado de corrupción y participación en la expoliación de los recursos naturales del país, los aliados del presidente Joseph Kabila siguieron teniendo un importante peso, ya que a excepción de Antoine Gizenga y Nzanga Mobutu (hijo del antiguo presidente, Mobutu Sese Seko), no hay más representantes de la parte occidental del país, donde el principal partido de la oposición tiene un apoyo mayoritario. En este sentido, no hay representantes de los antiguos grupos armados MLC (de Jean-Pierre Bemba) ni del RCD (liderado por Azarias Ruberwa), cuyos líderes ocuparon las carteras de vicepresidentes durante la transición entre 2003 y 2006. El Gobierno está compuesto por un equipo de seis ministros de Estado y un amplio gabinete de 34 ministros y 20 viceministros, entre los cuales sólo aparecen nueve mujeres. Se constató que las principales carteras seguirían estando en manos de hombres próximos al presidente como el ministro de Interior y general, Denis Kalume (que mantiene su cargo) o en manos de sus aliados, que aparecen en algunos informes de Naciones Unidas sobre la expoliación de los recursos naturales.

representantes de diplomacias occidentales para discutir sobre la posibilidad de su regreso al país y ocupar su plaza de senador siempre que contara con las garantías de seguridad necesarias. Su partida a Portugal supuso un duro revés a los esfuerzos para establecer una democracia en el país, debido a que Bemba, a pesar de su historial de graves violaciones de los derechos humanos cometidos por el MLC en RD Congo y R. Centroafricana, que está intentando determinar la Corte Penal Internacional (CPI), era el único político de talla en el país que podía suponer un contrapeso a la apropiación del país y las instituciones por parte de Joseph Kabila y sus aliados. Según diversas fuentes¹¹ y el propio Bemba, el Gobierno de Kabila ha estado convirtiendo el sistema político del país en un gobierno de partido único, que se puso de manifiesto con la represión en enero de 2007 contra la oposición política en Bas Congo que causó 100 víctimas mortales, y en Kinshasa en marzo, que causó otras 600 víctimas mortales, más la continua

11 Entrevistas personales, Goma, agosto 2009.

persecución de la oposición política, de los defensores de derechos humanos y de los medios de comunicación críticos con la acción gubernamental.

Desde entonces Bemba se mantuvo en el continente europeo, principalmente en Bélgica, esperando a que se resolviera el contencioso que le permitiera regresar al país, hasta que en mayo de 2008 las autoridades belgas lo arrestaron y en julio de ese mismo año fue trasladado a la CPI, donde a finales de 2009 todavía se encuentra detenido a la espera de que algún país le acoga, ya que la CPI le ha concedido la libertad condicional a la espera de que se celebre el juicio por los cargos que pesan contra él: Bemba está acusado de liderar al MLC en la ola de violaciones sexuales y torturas, calificados de crímenes de guerra y de lesa humanidad, que sus combatientes llevaron a cabo en la R. Centrafricana entre octubre de 2002 y marzo de 2003, con el objetivo de respaldar al presidente centrafricano, que fue depuesto a pesar de la ayuda militar.

El Gobierno de Kabila, sumido en la corrupción,¹² parálisis y continuas malas noticias procedentes del este del país, fue remodelado en octubre de 2008. El presidente Kabila nombró a Adolphe Muzito como sustituto de Antoine Gizenga, histórico líder del PALU que había ocupado la cartera de primer ministro desde febrero de 2007. Gizenga decidió dimitir, aparentemente, por motivos de salud y edad en septiembre de ese año. Muzito, también miembro del PALU, hasta ese momento había ocupado la cartera ministerial de Presupuestos en el Gobierno.¹³ Su sustitución por Muzito tranquilizó a algunos sectores que temían que con la remodelación ministerial Kabila daría el golpe de timón definitivo y se adueñaría del Gobierno, pero respetó el acuerdo postelectoral por el cual el puesto de primer ministro recaía en PALU como condición del pacto de Gobierno.

3.2. Radiografía de la insurgencia y los actores armados del este de RD Congo

En el este de RD Congo existen tres grandes focos de inestabilidad y violencia que pueden analizarse de forma separada. En primer lugar, la situación que afecta a las provincias de Haut Uélé y Bas Uélé, que se encuentran en el noreste, en lo que antes era la antigua provincia de Orientale, donde el grupo armado ugandés LRA había dispuesto de sus bases

12 Un ejemplo paradigmático fue la compra de 620 4x4 Nissan por un valor de 22.000 dólares la unidad para los diputados y senadores en septiembre de 2005, que provocó el rechazo generalizado y la indignación de la población congoleña. Además, se organizó una ceremonia para celebrar el evento, vista como una provocación por parte de la comunidad educativa y el colectivo de funcionarios del país, que se encontraban en huelga para exigir un incremento salarial. Un funcionario congolés (maestros, militares) gana entre 4 y 25 dólares al mes, e incluso se han producido situaciones de impago o de robo de los sueldos por parte de los cargos superiores (Radio Okapi, "Lubero : soulèvement des militaires après détournement de leur solde", 2 de octubre de 2009). El sueldo de un ministro o de un diputado nacional puede llegar a multiplicar por 300 el salario de un funcionario. 13 "DR Congo president names new prime minister: report" (2008). En AFP, 10 de octubre.

en el parque nacional de Garamba, en el noreste de RD Congo. En segundo lugar, la provincia de Ituri, también situada en la antigua provincia de Orientale, en el noreste, sigue siendo escenario de la violencia que tuvo su clímax entre los años 1999 y 2004. En tercer lugar, las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur, donde persiste la inseguridad y los combates como consecuencia de la presencia de numerosos grupos armados, la injerencia de Rwanda y el fracaso de los diferentes procesos de DDR, de los procesos de reforma del sector de la seguridad y de la continua explotación ilegal de los recursos naturales.

3.2.1 Ituri: el conflicto dentro del conflicto

La provincia de Ituri –antes distrito incluido en la provincia de Orientale– fronteriza con Uganda, ha sufrido desde 1999 un conflicto que ha provocado la muerte de 60.000 personas y el desplazamiento forzado de otras 500.000 (sobre una población total de unos 4,5 millones de personas). La situación en la región se ha caracterizado por ser un reflejo del conflicto armado que sufría el conjunto del país, ya que los Gobiernos de Uganda, Rwanda y RD Congo disponían de sus actores armados locales para maximizar sus intereses. La retirada de las tropas ugandesas entre abril y mayo de 2003 dejó un vacío de poder que intentaron ocupar las diversas milicias y señores de la guerra locales, lo que provocó una escalada de la violencia que fue parcialmente sofocada por una misión de la UE (la misión multinacional provisional de emergencia, u Operación Artemis, liderada por Francia).

Hoy en día se ha reducido de una forma importante la tensión en la región debido a la importante presencia de las tropas de la MONUC y a los avances en el proceso de DDR. Las tensiones en Ituri fueron resultado de diversos factores, que en el fondo incluyen tradicionales disputas por la propiedad de la tierra (los lendu, la mitad de la población de la región, son agricultores, y los hema, ganaderos), tensiones intercomunitarias exacerbadas (lucha por el poder político, preeminencia de la comunidad hema en el periodo de colonización belga) que han sido manipuladas, instrumentalizadas y avivadas por intereses económicos y políticos, principalmente por Uganda y Rwanda. Dicha región, como el este y sureste del país, es rica en recursos naturales, tales como madera, oro, diamantes, coltán, uranio, y recientemente se ha descubierto petróleo. Esta región fue controlada desde el inicio de la guerra por las Fuerzas Armadas ugandesas, cuyo objetivo principal fue ejercer el monopolio sobre los principales recursos naturales locales. No obstante, persiste la inestabilidad debido a la existencia de milicias no desmovilizadas: sectores de los grupos armados Forces de Résistance Patriotique d'Ituri (FRPI) y el Front Populaire pour la Justice au Congo (FPJC), que principalmente actúan en la región de Irumu (provincia de Ituri).

Las FRPI fueron creadas en noviembre de 2002 a partir de jóvenes de la comunidad ngiti, aliada de la comunidad lendu y del grupo Front des Nationalistes et Integracionnistes (FNI), desmovilizado en agosto de 2007. El grupo, opuesto a la Union des Patriotes Congolais (UPC) de Thomas Lubanga,¹⁴ principal milicia hema, llegó a contar con alrededor de 9.000 combatientes en el año 2003 y recibió el apoyo de Uganda. Aunque alrededor de 15.000 miembros de las FRPI se desmovilizaron en 2006 y su principal líder, Germain Katanga, fue arrestado y transferido a la CPI acusado de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, diversas facciones no desmovilizadas o que participaron en el proceso de DDR y posteriormente se reorganizaron siguen cometiendo actos de saqueo, cortes de carreteras y extorsión de la población civil.

Por otra parte, el FPJC es un grupo de reciente creación, en septiembre de 2008, y según el propio grupo estaría formado por antiguos miembros de diferentes procedencias, lo que pone de manifiesto la volatilidad de las alianzas y las coaliciones armadas en el país: contaría con miembros de la UPC, de las FRPI, del FNI y de algunos antiguos combatientes de Kivu Norte.¹⁵ Se ha especulado en torno a la posibilidad que incluso algunos miembros del CNDP de Laurent Nkunda también integrarían el grupo armado.

A mediados de diciembre de 2009 se contabilizaron alrededor de 175.000 personas desplazadas como consecuencia de la inseguridad existente. Las FARDC tienen en marcha una operación militar en la zona conocida como la Operación Puño de Hierro para intentar forzar a estos grupos a dejar las armas. Ambos grupos han estado lanzando operaciones y ataques esporádicos desde sus feudos en el sur de Irumu.

3.2.2. Kivu Norte y Kivu Sur

En las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur los principales actores armados son las FARDC, y una serie de grupos y facciones de grupos no desmovilizados, entre los que destacan las FDLR, la escisión de las FDLR llamada Rud-Urunana, el CNDP (integradas nominalmente en las FARDC), las diversas milicias Mai Mai, PARECO y una facción escindida de PARECO, las APCLS.

Las FARDC

En 2003 las Fuerzas Armadas Congolesas son refundadas producto de los acuerdos de paz alcanzados a nivel nacional y se crean las Fuerzas Armadas de la RD Congo (FARDC). El país se encuentra con más de 150.000 militares y combatientes de los grupos armados, entre las diferentes Fuerzas y cuerpos de

seguridad del Estado, como remanentes de las Forças Armés Zairoises y la Garde Présidentielle –de la época de Mobutu–, las antiguas Fuerzas Armadas Congolesas (FAC) del periodo 1998-2003, y las decenas de miles de combatientes resultantes del proceso de paz nacional, como son las diferentes facciones del RCD (RCD-Goma, RCD-K-ML, RCD-National), el MLC, las diferentes milicias Mai Mai, los grupos armados de Ituri (UPC, FNI, PUSIC, FAPC, FPDC), y los combatientes extranjeros (FDD burundés, ADF-NALU ugandés y algunos miembros de las FDLR). Tras el proceso de desarme, desmovilización, reintegración, repatriación y reasentamiento (decenas de miles de combatientes pertenecen a grupos armados extranjeros que son repatriados), y la reforma del sector de la seguridad, las nuevas FARDC alcanzan un tamaño de entre 120.000 y 130.000 soldados. Sin embargo, el programa de integración de las FARDC presentaba serias deficiencias y no abordaba la cuestión de las cadenas de mando paralelas –muchos de los soldados permanecieron fieles a sus antiguos comandantes– ni excluía de las filas del Ejército a los perpetradores de violaciones de los derechos humanos, ni incluía formación en derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. La mala situación de la economía, la situación humanitaria y la persistencia de la violencia dificultó la reintegración de los miles de combatientes desmovilizados, entre ellos decenas de miles de menores, por lo que años después parte de éstos han sido nuevamente reclutados a la fuerza o voluntariamente para engrosar las filas de las FDLR, las milicias Mai Mai y el CNDP, principalmente.

El CNDP

El Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) es un grupo armado apoyado por Rwanda surgido en julio de 2006 y liderado por el general Laurent Nkunda con el objetivo de defender, proteger a la comunidad banyarwanda y garantizar que esta población tenga representación política en las instituciones congolesas y se le reconozca la ciudadanía congolese. También se erige como el adalid y defensor de los derechos de la población congolese refugiada en Rwanda. Afirma combatir contra la discriminación de la comunidad banyarwanda, defenderse de las FDLR y promover el federalismo en el país.¹⁶ Se estima que el grupo cuenta con más de 6.000 combatientes, de los cuales una parte significativa están reclutados en Rwanda, y aunque en el grupo hay una parte significativa de hutus congoleses, la mayoría de los oficiales son tutsis. A mediados de 2004 un sector del antiguo

¹⁴ El 17 de marzo de 2006 Thomas Lubanga fue el primer líder de un grupo armado arrestado y transferido a la CPI. Su juicio se inició en 2009 y sigue abierto.

¹⁵ "Congo-Kinshasa: Bunia - Un nouveau groupe armé voit le jour en Ituri" (2008). En *MONUC*, 3 de octubre.

¹⁶ Los principales puntos de su programa son la seguridad, estabilidad y pacificación del país, especialmente del Este, promoviendo el desarme y repatriación de los grupos armados extranjeros, la integración de los grupos en las FARDC, y la formación de un Ejército republicano; la repatriación y reinserción de los refugiados y desplazados; la reconciliación nacional (aprobación de leyes que protejan a las minorías); la promoción del federalismo en el país; la implementación de la integración regional; promoción de un programa de erradicación de la pobreza, gobernabilidad, género y derechos humanos. Véase la web oficial del grupo, en <www.cndp-congo.org>

grupo armado RCD-Goma liderado por el general Laurent Nkunda, inicia una rebelión en la provincia de Kivu Sur descontento con la evolución del proceso de paz y argumentando la defensa de la comunidad banyarwanda, a la que pertenece, y ataca Bukavu. Nkunda sostiene que su comunidad está siendo víctima de ataques por parte de las FDLR y de otros grupos presentes en el este del país, y que el Gobierno de Joseph Kabila ha fracasado en la promesa de garantizar la seguridad de la población en la zona. En enero de 2009 Nkunda sufre una rebelión en el seno del grupo por parte del jefe militar del grupo, Bosco Ntaganda, que alcanza un acuerdo con el Gobierno congolés con el beneplácito de Rwanda y pone fin a la insurgencia al integrar el CNDP nuevamente en las FARDC. Posteriormente, en abril de 2009, el CNDP se transforma en un partido político.

Las FDLR

Tras el genocidio acontecido en el país en 1994, entre los más de dos millones de refugiados rwandeses huidos a RD Congo se encontraban miembros de las antiguas Fuerzas Armadas rwandesas (FAR) y de las milicias Interahamwe, responsables del genocidio de 1994 y derrotadas por el RPF, pertenecientes mayoritariamente a la etnia hutu propiciando su reagrupación para perpetrar nuevos ataques a Rwanda, con la permisividad e incluso connivencia del Gobierno congoleño de Mobutu. A este núcleo inicial, conocido como Armé de Libération de Rwanda (ALiR), se le unen los jóvenes congoleños de la comunidad banyarwanda reclutados voluntariamente o por la fuerza en las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur, desde donde lanzan sus operaciones militares contra Rwanda, dirigidas en el plano militar por el general Sylvestre Mudacumura, y en el plano político, desde Alemania, por Ignace Murwanashyaka. Diversos analistas han considerado que aunque la dirección política tiene un gran poder en la organización, progresivamente la dirección militar del grupo sobre el terreno ha adquirido una mayor preeminencia en la toma de decisiones, situación que se verá incrementada después de la detención en Alemania de Ignace Murwanashyaka a finales de 2009. En el año 2000 ALiR se une a otros sectores político-militares hutus con base en Kinshasa y crearon las Forces Démocratiques de Libération de Rwanda (FDLR) en el año 2001, aunque las FDLR oficialmente niegan estar vinculadas a ALiR. Tanto ALiR primero, como las FDLR posteriormente, colaboran y reciben el apoyo económico y militar del presidente congolés, Laurent Desiré Kabila, así como de su hijo y nuevo presidente, Joseph Kabila, a la muerte de éste en el año 2001. Este apoyo y tolerancia gubernamental ha continuado de forma general hasta principios de 2007, cuando se produce el primer intento de integración del CNDP en las FARDC, aunque persiste de forma indisimulada hasta inicios de 2009, cuando el Gobierno congolés decide cambiar su política en relación a las FDLR y colaborar

con Rwanda. Sin embargo, como testimonian diversos informes de Naciones Unidas y otras ONG, algunos sectores de las FARDC han continuado apoyando a las FDLR y suministrándoles material militar.

En el año 2003, surgen las Forces Combattantes–Abacunguzi (FOCA), que corresponden al brazo militar de las FDLR. Se estima que en la actualidad las FDLR cuentan con entre 6.000 y 8.000 combatientes, disponen de una importante organización y estructura en ambas provincias (aunque su presencia es más importante en Kivu Norte) y su Estado Mayor, hasta la operación militar de Rwanda y las FARDC en enero de 2009, se encontraba en Kalonge, en el territorio de Masisi (Kivu Norte). Las FDLR cuentan con una red de apoyo y lobby en el continente africano (Tanzania, Sudán, Zambia, Camerún, Uganda, Zimbabwe y Mozambique, principalmente) en Europa (Alemania, Bélgica, Francia, Noruega, Holanda, Austria, Suiza, Suecia y Dinamarca) y en Norteamérica (Canadá y EEUU). Los objetivos de las FDLR son derrocar al actual Gobierno de Rwanda y promover el diálogo político, la democracia y el respeto por las libertades fundamentales en la sociedad rwandesa.¹⁷ La principal reivindicación de las FDLR –previa a un retorno pacífico al país– es la celebración de un diálogo inter-rwandés inclusivo. Esta propuesta, por las similitudes al Diálogo Inter-Congolés celebrado en el 2002 en Suráfrica, que culminó con el reparto de puestos en el poder entre los actores armados, cuenta con ciertas simpatías en algunos sectores congoleños y en las FDLR.¹⁸ Rwanda, por su parte, exige una rendición incondicional.

El grupo mantiene relaciones de cohabitación con la población local y de protección, aunque la relación también oscila hacia el autoritarismo y el sometimiento de la población civil, a menudo víctima de abusos, represalias, violaciones de los derechos humanos, reclutamiento forzado y saqueos. Estos hechos se han puesto de manifiesto sobretudo en los últimos episodios de violencia del año 2009, cuando la población que habitaba en las zonas bajo su control fue acusada de colaboración con el enemigo durante la operación Umoja Wetu y Kimia II. En paralelo, cabe señalar la existencia en la provincia de Kivu Sur de un grupo supuestamente escindido y semi independiente de las FDLR-FOCA, las milicias Rastas, que son enviadas como mecanismo de castigo cuando la población civil no colabora, las FDLR-FOCA afirman que no pueden controlar las exacciones cometidas por las Rastas, que cometen actos de violencia indiscriminada como forma de represión. No obstante, tanto éste como otros grupos y milicias presentes en los territorios controlados por las FDLR han establecido en numerosos momentos alianzas volátiles y puntuales con este grupo. Estas alianzas han sido principalmente económicas.

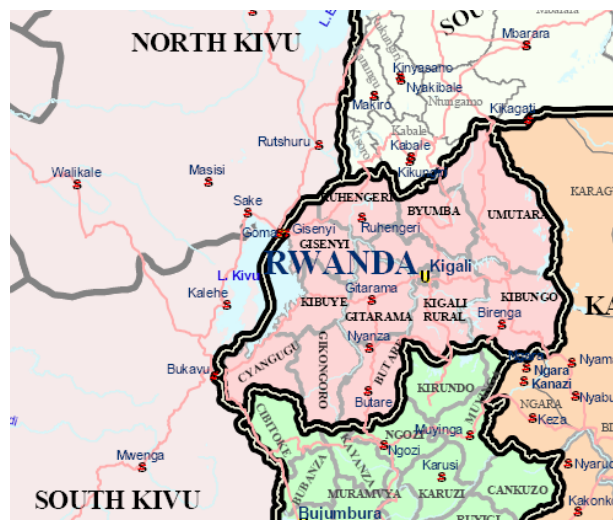
17 Véase "Who are the FDLR and why the FDLR", en <www.fdlr.org>
18 Pole Institute (2008).

RUD-Urunana

El Ralliement pour l'Unité et la Démocratie-Urunana (Urunana rw'Abaharanira Ubumwe na Demokarasi, RUD-Urunana) es una escisión de las FDLR que dispone de unos 400 combatientes, y tiene su base en Kivu Norte.¹⁹ Fue creada en el año 2004 por el antiguo primer vicepresidente de las FDLR, Jean-Marie Vianney Higiro, que se encuentra exiliado desde 1994 en EEUU, cuando huyó, como muchos otros sectores moderados hutus, temiendo por su propia seguridad. Posteriormente, como él mismo ha reconocido, formó parte de las FDLR, aunque ha afirmado que el RUD-Urunana es una organización político-militar que tiene el objetivo de abrir el espacio político en Rwanda y derrocar pacíficamente lo que él mismo denomina el "Gobierno dictatorial" del presidente Kagame. Además, ha señalado que su grupo está preparado para abandonar el este de RD Congo y perseguir sus objetivos dentro de Rwanda.²⁰ Otros políticos del grupo se encuentran en Norteamérica y en Europa. Desde el inicio de las operaciones militares contra el RUD-Urunana y las FDLR en el marco de la Operación Umoja Wetu, en enero de 2009, ambos grupos se unificaron militarmente, según ha señalado Human Rights Watch (HRW).²¹ Recientemente, se ha producido una nueva escisión en el seno del RUD-Urunana, la facción del RUD liderada por el general Musare, supuestamente por razones económicas.²²

Milicias Mai Mai

El nombre "Mai Mai" (también llamados Mayi Mayi) tiene su origen en el vocablo swahili y lingala *maji*, que significa agua, y hace referencia a las virtudes mágicas de los líquidos y ungüentos con los que los milicianos se rociaban antes de combatir, que según afirmaban, les protegían de las balas y les convertían en invulnerables. Estos guerreros tradicionales eran conocidos de los congolese por haber aterrorizado el este del país durante la rebelión Simba de 1964, liderados por el joven Laurent Kabila, rebelión que fue sofocada por Mobutu, pero su ferocidad y resistencia ya se hizo famosa en la época. Acostumbran a tener una adscripción étnica y territorial. La violencia ejercida por los grupos armados hutus rwandeses en los Kivus en 1995 y las milicias de la comunidad banyarwanda, junto a la invasión de Rwanda y de las fuerzas lideradas por Laurent Kabila en 1996 provoca su resurgimiento. En este momento nacen como milicias de autodefensa civil de carácter nacionalista, opuestas a la intervención de Rwanda en los asuntos internos congolese, y por extensión exigen la expulsión de la comunidad banyarwanda. Los milicianos son jóvenes de las diferentes comunidades existentes



Fuente: OCHA

en ambas provincias, que viven en condiciones de vulnerabilidad y para los que formar parte de las milicias de autodefensa se convierte en una forma de subsistencia y reconocimiento social. Proliferan en el territorio de Masisi y el Parque Nacional de Virunga (Kivu Norte), y también en las montañas de Fizi y Baraka y en los bosques de Shabunda (Kivu Sur). Posteriormente, su presencia se extenderá por la mayoría del territorio de ambas provincias.²³ En la época se estimó que podrían contar con 30.000 miembros. Las milicias Mai Mai son un fenómeno particular del este de RD Congo, ya que este fenómeno nacionalista no tiene ejemplos en otras partes del país.

Inicialmente, combaten también a su antiguo líder y aliado, Laurent Kabila, considerado un traidor a los intereses de Rwanda, y también se oponen a las FDLR. Posteriormente, cuando Kabila rompe con Rwanda en 1998, las milicias Mai Mai reconstruirán su legitimidad y la justificación de su existencia en su apoyo a Kabila y la lucha contra los invasores, Rwanda, y los grupos satélites locales de la comunidad banyarwanda, el RCD (y sus posteriores escisiones, el RCD-Goma, RCD-K-ML...) y posteriormente el CNDP. Los Mai Mai empiezan a recibir apoyo económico y militar de Kinshasa para combatir a Rwanda, y establecen alianzas con las FDLR, también aliadas de Kabila y enemigas de Rwanda. En los acuerdos de Pretoria y Sun City de 2002-2003, consiguen formar parte del Gobierno de transición y son integrados en las Fuerzas Armadas. Sin embargo, las tensiones internas y las rivalidades personales de las diferentes milicias, los retrasos en su integración en el Ejército, los agravios en el seno del Ejército por ser tratados como soldados de segunda, los pocos recursos destinados a su manutención y salarios y las promesas incumplidas provocan que la mayoría de sus miembros retornen a sus comunidades de origen.

19 Entrevista personal, agosto 2009. Véase la página web oficial del grupo en <<http://www.rud-urunana.org>>

20 McCrummen, S. (2009).

21 Human Rights Watch (2009).

22 Entrevistas personales, Goma, agosto de 2009.

Las milicias Mai Mai no son una estructura monolítica

23 Misser, F., y M.-F. Cross (2006).

y organizada, sino que se trata de una veintena de organizaciones que en determinados momentos han creado alianzas para negociar, y también para defenderse de las agresiones de los otros actores armados presentes en el este del país. Han ido variando en su legitimidad y su relación con la población, evolucionando desde el sentimiento nacionalista hacia la extorsión y el saqueo de la población civil a la que afirman proteger. En la actualidad es un fenómeno que responde principalmente a la ausencia de la autoridad del Estado y está más próximo a la delincuencia común, en algunos casos, que a una cuestión de protección de las propias comunidades de origen. Se han convertido progresivamente en muchos casos en grupos armados autónomos de la población civil de sus comunidades de origen, los vínculos con los *chefs de village* y los *chefs coutoumiers* son más desiguales. En algunos casos estos líderes tradicionales siguen siendo los líderes de las milicias, y también están lideradas por antiguos militares de las Forces Armées Zairoises de Mobutu, de las Fuerzas Armadas Congolesas de Kabila padre o de las FARDC (es decir, que se integraron y posteriormente, descontentos, abandonaron sus puestos), que se han transformado en *señores de la guerra* a sueldo de los políticos locales o de notables, o por cuenta propia, y han atacado a otras comunidades y otras zonas para obtener beneficios económicos (carbón vegetal, ganado, extorsión, control de carreteras) y controlar o participar en la explotación de recursos naturales. Así, las diferentes milicias Mai Mai empezarán a sembrar la inseguridad, cometer saqueos y abusos de la población, secuestros de miles de menores para engrosar sus filas, violencia sexual y otras graves violaciones de los derechos humanos, como el resto de actores armados del conflicto.

En el año 2009 había 22 milicias Mai Mai, ocho de las cuales presentes en la provincia de Kivu Norte (Simba, UJPS, Mongol, KiFuaFua, Rwenzori, Vurondo, Kasidien y APCLS) y 13 en la provincia de Kivu Sur (Yakutumba, Zabuloni, Shikito, Mudundu 40, Simba MRS, Shabunda, KiFuaFua, UJPS, Kirikicho, Raia Mutomboki, N'yikiliba, Kapopo y Mahoro), difiriendo en tamaño y nivel organizativo (pueden oscilar entre un centenar y un millar de combatientes), a las que se añade PARECO, que tiene presencia en ambas provincias. A estas se podrían añadir algunas escisiones, como los Mai Mai Fudjo, que es una facción de Zabuloni, o los Mai Mai Checa.²⁴ En algunos casos, a PARECO ya no se le considera una milicia Mai Mai por su estructura política y militar, mucho más compleja que el resto de milicias. Se estima que en la actualidad disponen de entre 8.000 y 12.000 miembros. El proceso Amani, resultado del acuerdo de paz firmado en enero de 2008 y que permaneció congelado durante ese año, entra en funcionamiento durante el año 2009. Algunas de estas milicias se han integrado en las FARDC como parte del proceso de integración

rápida mientras que otras han rechazado, debido a que no tenían suficientes garantías de seguridad para sus comunidades de origen (una de las principales demandas de los grupos armados es que aunque se integren en las FARDC, permanecerán destinados cerca de sus lugares de origen), les encuadraban con otras milicias y grupos con los que existe un clima de desconfianza y animosidad. El CNDP también se ha integrado a las FARDC y se han producido tensiones con los miembros de las milicias Mai Mai integrados, que se sienten discriminados, relegados y considerados como soldados de segunda, lo que crea un clima de frustración y desertiones —los puestos de responsabilidad en las brigadas de las FARDC en los Kivus han sido cooptados por el CNDP—, no reciben sus salarios, material militar y manutención.²⁵ Algunas de estas milicias pretenden registrarse como partidos políticos, como es el caso de Shikito, que ha creado el Parti pour la Résistance et le Développement Shikito (PRD-S) aunque todavía no está registrado.

PARECO

La Coalition des Patriotes Résistants Congolais (PARECO) es la principal milicia Mai Mai, creada en marzo de 2007 a partir de la unión de algunas milicias Mai Mai de las comunidades bahunde y banande y de población hutu congolese. Ha establecido alianzas con las FDLR y han recibido importante apoyo del gobierno entre 2007 y 2008 para combatir al CNDP.²⁶ Tienen presencia en las dos provincias, y su número oscilaría entre 2.000 y 3.000 efectivos, dependiendo del momento y la necesidad. En 2009 una parte importante de PARECO, sobretudo los combatientes hutus, fueron integrados en las FARDC, pero los oficiales bahunde y banande no reciben cargos equivalentes a los oficiales hutus y permanecen fuera del proceso de integración, junto a la mayoría de los combatientes hunde y nande.

APCLS

La Alliance des Patriotes pour un Congo Libre et Souverain (APCLS) es una facción escindida de PARECO. Surge en abril de 2008, principalmente formada por miembros de la comunidad bahunde, tienen su base en Nyabiondo, en el territorio de Masisi (Kivu Norte) y cuenta con entre 500 y 800 efectivos. La APCLS se ha aliado con las FDLR y ha rechazado integrarse en las FARDC sin obtener determinadas garantías, como es que sean desplegadas en sus lugares de origen y que los efectivos del CNDP recientemente integrados abandonen estas zonas.²⁷

25 Entrevistas con representantes de tres milicias Mai Mai en proceso de integración a las FARDC y con un alto cargo militar de las FARDC, Bukavu, septiembre de 2009.

26 Human Rights Watch (2009).

27 Ibid.

24 Entrevistas personales, Goma y Bukavu, agosto y septiembre de 2009).

FRF

El Front des Républicains Federalistes (FRF) es un grupo armado surgido de la comunidad banyamulenge,²⁸ en Kivu Sur, concretamente en el territorio de Minembwe, en los Hauts Plateaux de Uvira. Está compuesto por entre 200 y 300 combatientes, aunque esta cifra oscila en función de la coyuntura, ya que como muchas otras milicias y grupos, son población civil que en determinados momentos empuñan sus armas para proteger sus intereses.²⁹ Los banyamulenge son grandes ganaderos de vacas que han ido ocupando tierras en Kivu Sur, lo que les ha llevado a tensiones con las otras comunidades, sobretudo con los babembe, y desde la perspectiva de las otras comunidades son unos expansionistas. Han creado un gobierno paralelo en la zona. Desde el inicio de la guerra ha culpado a Rwanda y a los grupos satélites de Rwanda, primero el RCD y posteriormente el CNDP, del conflicto que sufren los Kivus y que les ha enemistado con las otras comunidades de Kivu Sur. La comunidad tutsi banyamulenge de Minembwe, francófona, están en contra del Gobierno anglófono de Paul Kagame y no desean que los anglófonos controlen el poder en Rwanda. No se han integrado en las FARDC, no han participado en el proceso Amani y exigen que Minembwe sea un territorio autónomo. El FRF ha establecido alianzas con las FDLR para protegerse de las FARDC durante 2009, alianza que podría considerarse contranatura.

Todos los actores armados se benefician de la explotación ilegal de los recursos naturales del este de RD Congo, así como un conjunto de empresas locales y transnacionales que operan a través de intermediarios en el país, cuestiones que han sido señaladas por parte de Naciones Unidas, así como por una pléyade de organizaciones internacionales, que sin embargo han provocado pocas reacciones por parte de la comunidad internacional para frenar este expolio.³⁰ Los actores armados se benefician de tres formas

28 Véase nota 4.

29 "Raia aliye sirika akachukuwa silaa", expresión que significa que el pueblo se ha enfadado y ha tomado las armas, comúnmente utilizada por las milicias Mai Mai, según uno de los líderes de una milicia Mai Mai de Kivu Sur. Entrevista personal, Bukavu, septiembre de 2009.

30 En el mismo 2001, la OCDE realizó algunas recomendaciones encaminadas a que las empresas tuvieran una mayor responsabilidad corporativa. Existen algunas iniciativas en marcha. En abril de 2009 los senadores estadounidenses Brownback, Durbin y Feingold introdujeron la "Congo Conflict Minerals Act", por la que las compañías estadounidenses que utilicen minerales procedentes de RD Congo deberán revelar la mina de origen del mineral. Posteriormente, en noviembre de 2009 el senador McDermott ha introducido una nueva propuesta, la "Conflict Minerals Trade Act", que pretende introducir un sistema de auditorías y regulaciones que contribuya a frenar la importación a EEUU de minerales procedentes de países en conflicto. De ser aprobadas, podría ser un paso para reducir este comercio ilícito que según Enough Project proporciona unos 183 millones de dólares al año a los grupos armados de RD Congo.

diferentes en lo concerniente a los recursos mineros del país: mediante su control físico, el comercio y el establecimiento de tasas. Pueden llevar a cabo directamente la expoliación de los recursos, mediante grupos de trabajadores en régimen de esclavitud, ya sea porque gestionan el comercio y la exportación de los recursos naturales, o porque controlan y explotan las minas directamente. Otra forma es el establecimiento de mecanismos explotación indirecta, como puede ser la taxación en origen, en las propias minas, en el tránsito por carretera, estableciendo controles y barreras físicas en las vías de comunicación, o por aire, estableciendo tasas a las compañías aéreas que realizan el transporte hasta los *comptoirs* (oficinas de compra y exportación) que se encuentran en la mayoría de localidades y ciudades del este de RD Congo, destacando Butembo, Goma y Bukavu.³¹ Además del control y la explotación de los recursos naturales, es necesario tener en cuenta otros recursos que generan importantes beneficios para los grupos armados y las FARDC, como son la taxación al comercio y cría de ganadería vacuna, muy importante para la comunidad banyarwanda, para los banyamulenge y para Rwanda y Burundi, cuyos ganaderos envían o tienen sus ganaderías en los Kivus –donde no hay tantos problemas de presión demográfica y competencia por los territorios ricos en pastos–, la agricultura y la producción de carbón vegetal –que se exporta también a Rwanda y Burundi, países que se encuentran prácticamente deforestados como consecuencia de esta actividad–. Existen diversas formas de expoliación, como son las extorsiones con barreras en carreteras, las colectas voluntarias o forzadas a nivel local, en días pactados con los líderes tradicionales –*chefs coutoumiers*– y los líderes locales –*chefs de village*–, como pueden ser los días de mercado, o de forma sorpresiva, sin previo aviso. Estas colectas pactadas o forzadas sirven también como pago a los grupos y milicias que ejercen la protección de la localidad. Finalmente, los grupos armados cometen saqueos y abusos de la población civil y de otros grupos armados rivales.

3.2.3. La internacionalización del conflicto del norte de Uganda

El norte de Uganda sufre desde 1986 un conflicto en el que el grupo armado de oposición LRA, movido por el mesianismo religioso de su líder, Joseph Kony, intenta derrocar al Gobierno de Yoweri Museveni, instaurar un régimen basado en los Diez Mandamientos de la Biblia y sacar de la marginalización a la región norte del país. La violencia y la inseguridad causada por los ataques del LRA contra la población civil, el secuestro de menores para engrosar sus filas (alrededor de 25.000

31 Para profundizar en la cuestión, véase los estudios realizados por Global Witness (2009), IPIS (2009) o los informes del Grupo de Expertos sobre la explotación de recursos naturales de RD Congo.

desde el inicio del conflicto) y los enfrentamientos entre el grupo armado y las Fuerzas Armadas (junto a las milicias progubernamentales) han provocado la muerte de unas 200.000 personas y el desplazamiento forzado de alrededor de dos millones de personas en el momento más álgido del conflicto. El LRA fue ampliando sus actividades a los países vecinos (RD Congo, R. Centrafricana, Sudán) donde estableció sus bases, por la incapacidad en frenarle de RD Congo y R. Centrafricana, y por la complicidad de Sudán. Entre 2006 y 2008 se celebró un proceso de paz que consiguió establecer un cese de hostilidades,³² aunque fracasó y en diciembre de 2008 los Ejércitos ugandés, congolés y del Sudán Meridional (SPLA) llevaron a cabo una ofensiva contra el LRA, lo que provocó la disgregación del grupo hacia el noreste de RD Congo, el sureste de R. Centrafricana y el suroeste de Sudán, donde continuó la ofensiva.

Durante el año 2009 se produjo un continuo goteo de ataques por parte del LRA en la región compuesta por las provincias de Haut Uélé y Bas Uélé (norte-noreste de RD Congo), Haut Mbomou (sureste de R. Centrafricana), y en localidades de los vecinos estados sursudaneses de Ecuatoria Occidental y Bahr al-Ghazal Occidental, junto a la frontera congoleña y centrafricana. Las agencias humanitarias que trabajan en la región señalaron la muerte de más de 2.000 civiles desde diciembre de 2008. Además, se registraron saqueos y el secuestro de centenares de personas, lo que agravó la situación humanitaria en toda la zona, hecho que pondría de manifiesto que el LRA estaría compuesto por pequeños grupos con cierta autonomía de acción, según diversos analistas. Las operaciones militares para desarticular el LRA habrían empujado al grupo (o a algunas de sus unidades, principalmente la liderada por Joseph Kony, que supuestamente se encontraría en R. Centrafricana) cada vez más hacia el norte, lo habrían fragmentado y se habría internacionalizado su composición. Decenas de miembros del LRA se entregaron durante el año, reduciendo su número a algunos centenares de miembros, en su mayoría menores, aunque no por ello perdió su capacidad letal. Los ataques del LRA provocaron el desplazamiento de 70.000 sudaneses y unos 5.000 congoleños buscaron refugio en el estado sudanés de Ecuatoria Occidental.

3.4. El impacto del conflicto armado en las mujeres

RD Congo ha sido considerado por algunas organizaciones humanitarias como uno de los peores lugares del mundo en los que ser niña o mujer. Naciones Unidas y diversas ONG estiman que centenares de miles de mujeres y niñas han sido víctimas de violencia sexual desde el inicio de las hostilidades en 1996,

fase previa del conflicto que se vive en la actualidad desde 1998. Concretamente, se han registrado al menos 200.000 casos de violencia sexual desde ese año, según el propio secretario general de la ONU, aunque como la mayor parte de los casos no se denuncian y algunas de las víctimas no sobreviven, esta cifra se considera una estimación moderada y conservadora del total de casos, que otras fuentes elevan a medio millón. A esta cifra se le deberían añadir las violaciones que se cometieron durante el genocidio de Rwanda en 1994. Se calcula que entre 250.000 y medio millón de mujeres fueron víctimas de violaciones durante el genocidio de 1994 en Rwanda.

Todos los actores armados que operan en RD Congo, tanto los grupos armados como las FARDC y otros cuerpos de seguridad gubernamentales, cometen violaciones y otros actos de violencia sexual y utilizan la violencia sexual como arma de guerra, contribuyendo al clima de inseguridad e impunidad generalizada que prevalece en la zona. En el este del país, los abusos de esa índole tienen carácter generalizado y sistemático. Las mujeres y las niñas sufren violaciones frecuentemente durante las operaciones militares a modo de castigo por "apoyar al enemigo", como una forma de obtener placer y para avergonzar y atemorizar a sus comunidades. En algunas ocasiones se obliga a sus maridos e hijos a presenciar las violaciones de las mujeres. Muchas víctimas de violaciones han sido secuestradas y continúan desaparecidas.

Miles de menores han sido secuestrados y reclutados a la fuerza por todas las partes enfrentadas con el objetivo de que participen en acciones de combate y de apoyo en la retaguardia, y miles de niñas han sido secuestradas y utilizadas como esclavas sexuales, según ha denunciado Coalition to Stop the Use of Child Soldiers en reiteradas ocasiones. Los niños varones también son víctimas de violaciones. De hecho, la violencia sexual contra los niños y las personas de edad avanzada parece estar en aumento, según ha señalado UNICEF. Un experto independiente sobre derechos humanos de Naciones Unidas informó en el año 2008 a la Asamblea General de la ONU de que el alcance y la brutalidad de la violencia sexual que padecen las mujeres en el país podrían considerarse como crimen de guerra y crimen contra la humanidad. Además, en Kivu Norte y Kivu Sur, así como también en las provincias de Equateur, Kasai Oriental y Kasai Occidental, Bandundu y Kinshasa, que no se encuentran afectadas en la actualidad por el conflicto armado, se ha observado un aumento en la incidencia de los actos de violencia sexual cometidos por civiles.

Las estadísticas revelan alrededor de 1.100 casos de denuncias de violaciones sexuales cada mes, lo que equivale a una media de 36 víctimas al día, según

³² Véase Royo (2008).

señala la MONUC. A ello habría que sumar un número indeterminado de casos no denunciados. El informe anual del secretario general de la ONU sobre las mujeres y la paz y la seguridad en el año 2008 recoge que tres de cada cuatro mujeres habían sido violadas en Kivu Norte.

Ante la magnitud de la situación y por presiones de las organizaciones locales y de la comunidad internacional, el Gobierno decidió endurecer la legislación contra la violencia sexual en el país en el año 2006, aunque esta decisión no ha tenido como consecuencia un descenso en el número de agresiones ni tampoco ha conllevado una disminución de la impunidad, puesto que la mayoría de estos crímenes no han sido denunciados ni castigados. Tal y como ha destacado el propio secretario general de la ONU, los comandantes militares, los oficiales de investigación de la Policía y los magistrados continúan alentando a las familias de las víctimas de violaciones a que lleguen a arreglos extrajudiciales, perpetuando así la cultura de impunidad generalizada. Naciones Unidas no dispone de suficientes recursos y la comunidad internacional no puede acceder debido a las malas condiciones de seguridad en el interior de Kivu Norte y Kivu Sur. El sistema de justicia es incapaz de hacer frente a los problemas de la violencia sexual y las mujeres supervivientes de las violaciones no disponen de la atención y la protección necesaria, por lo que sufren diversas consecuencias interrelacionadas: las consecuencias físicas y psicológicas, la estigmatización social y, finalmente, en muchos casos, el contagio del VIH/SIDA.



Campo de desplazados de Buhimba, Kivu Norte

4. Evolución del conflicto

Desde 2006, las FARDC y el resto de grupos armados, en especial el CNDP, han iniciado procesos de integración que han fracasado por la poca voluntad de las partes, las agendas ocultas de los grupos y la desconfianza mutua debido a años de hostilidad. El CNDP, creado oficialmente en el año 2006, llevó a cabo un nuevo ataque ese año, esta vez contra Goma para presionar al Gobierno congolés sobre sus demandas. La mediación de Rwanda, que sigue siendo aliada del CNDP, consiguió la firma de un acuerdo de alto el fuego en febrero de 2007 entre las FARDC y las milicias de Nkunda, que comportó su integración en las FARDC congoleesas presentes en las dos provincias, Kivu Norte y Kivu Sur, formando cinco brigadas mixtas en las que se integran los combatientes de Nkunda y soldados de las FARDC, proceso conocido como *mixage*. Bajo este proceso Nkunda pasó de controlar dos brigadas a tener bajo sus órdenes a cinco brigadas y más de 8.000 soldados, debido a que consigue integrar en estas brigadas antiguos combatientes rwandeses desmovilizados del RPF rwandés y nuevos reclutas congolese. Según el acuerdo estas brigadas se desplegarían en la región, no podían ser trasladadas a otras partes de RD Congo, y deberían llevar a cabo operaciones militares contra las FDLR. Y así fue durante el primer semestre de 2007, aunque la suspensión de la ofensiva militar gubernamental contra las milicias hutus rwandesas de las FDLR con el objetivo de retomar el diálogo y la creciente tensión en la zona provocaron la ruptura de dicho acuerdo. En agosto de ese año Nkunda retiró a sus soldados del proceso de *mixage* y desencadenó una nueva escalada de la violencia lo que comportó un nuevo desplazamiento forzado de población, principalmente en la zona sureste de la provincia de Kivu Norte, en el territorio de Masisi, feudo de Laurent Nkunda. Esta situación se extendió a otras zonas cercanas, lo que se conoce como el "Petit Nord" de la provincia de Kivu Norte.

No obstante, en enero de 2008 se celebra la conferencia de Goma que resulta en un nuevo acuerdo de paz entre el Gobierno congolés y los diferentes grupos armados del este (CNDP, las diferentes milicias Mai Mai), a excepción de las FDLR y del FRF. El acuerdo establece un alto el fuego y la creación de una zona de seguridad patrullada por la MONUC en Kivu Norte. Además, se creó una comisión de supervisión del alto el fuego, el desarme y la separación de los grupos y su integración en las FARDC o su desmovilización. Poco después se puso de relieve la fragilidad del acuerdo, ya que se registraron enfrentamientos casi a diario entre el CNDP, las FARDC y milicias Mai Mai, aunque las partes manifestaron su voluntad de mantener el alto el fuego.

Esta situación fue degenerando durante el año 2008, con continuas violaciones del alto el fuego, enfrentamientos esporádicos que pasaron de ser la excepción a ser la regla a finales de agosto de 2008, cuando Laurent Nkunda volvió a abanderar la protección de su comunidad y lanzó un ataque a gran escala desde el norte de la provincia de Kivu Norte, provocando una grave crisis humanitaria. La mayor o menor presencia de Rwanda, aún cuando importante, no puede ocultar la irresponsabilidad y la connivencia del Gobierno y de la comunidad internacional en la situación. A partir de ahí, se produce una importante presión sobre el CNDP para que acepte participar en un nuevo proceso de paz y reuniones entre RD Congo y Rwanda, que concluyen con un acuerdo entre ambos países para desarticular el CNDP, y sustituir a su líder, incómodo para ambos. En el caso de RD Congo es obvio, y en el caso de Rwanda se debe a que progresivamente podría haber perdido el ascendete y el control que Rwanda ejercía sobre él y Nkunda estaría empezando a tener una agenda propia.³³

Las presiones sobre el CNDP derivaron en un golpe de Estado interno en el que el jefe militar del grupo, Bosco Ntaganda, sustituyó al líder Laurent Nkunda, y tras esto Ntaganda acordó poner fin a las hostilidades contra las FARDC e integrarse en ellas, con el beneplácito de Rwanda. Posteriormente, el 23 de marzo, Kinshasa y el CNDP firmaron un acuerdo que contemplaba la reconversión del CNDP en partido político, la liberación de detenidos, la reintegración en las FARDC y amnistía. Rwanda y RD Congo llevaban varios meses de aproximaciones que culminaron en la

³³ Entrevistas personales.

El desarme de las milicias Mai Mai

Durante el año 2009 en la provincia de Kivu Norte las ocho milicias Mai Mai declararon contar con 22.000 milicianos (Simba, UJPS, Mongol, KiFuaFua, Rwenzori, Vurondo, Kasidien y APCLS), cifra que incluye los combatientes del CNDP y de PARECO (cabe recordar que PARECO tiene presencia en ambas provincias). De esta cifra, 16.000 se declaran susceptibles de ser integrados en las FARDC, y un número mucho menor, 12.000, es la cifra de efectivos identificados por el SMI (Sistema Militar Independiente, compuesto por el Gobierno y otras organizaciones de la comunidad internacional). De esta nueva cifra, el grueso lo representa PARECO (3.000 miembros) y el CNDP (6.000 miembros). Aunque evidentemente las cifras que ofrecen los grupos están sobre dimensionadas, la diferencia con la realidad es asumible desde diferentes perspectivas. Hay más de 2.000 desmovilizados, y como mínimo se estima que entre 3.500 y 4.000 milicianos, que no han sido integrados en las FARDC ni desarmados, se habrán reintegrado en sus comunidades de origen debido a la desconfianza que les despierta el proceso.

En lo concerniente a Kivu Sur, las 13 milicias Mai Mai declararon 28.000 efectivos (Yakutumba, Zabuloni, FUDJO –escisión de Zabuloni–, Shikito, Mudundu 40, Simba MRS, Shabunda, UJPS, Kirikicho, N'yikiliba, Kapopo, Mahoro, la patrulla de autodefensa Raia Mutomboki y el contingente de PARECO de Kivu Sur). La cifra de efectivos identificados por el SMI no alcanza los 2.500 milicianos. Alrededor de unos 1.000 combatientes han sido integrados y unos 1.500 desmovilizados.

La gran diferencia entre las cifras aportadas y los integrados y desmovilizados se debe a diferentes motivos: en primer lugar, porque sus líderes querían conseguir un rango militar dentro de las FARDC, por lo que todas las milicias anuncian contar con un mínimo de 1.000 combatientes y un máximo de 5.000, para demostrar que pueden tener el grado de coronel o de general dentro de las FARDC; en segundo lugar, las milicias piensan que aumentando las cifras obtendrán mayores ingresos con el proceso de DDR, por lo que habían previsto la introducción de civiles; en tercer lugar, existen pequeños grupos de prácticamente todas las milicias que no se integran porque desconfían de la evolución de la situación, debido a los ataques de las FARDC donde el CNDP lleva a cabo graves abusos y violaciones de los derechos humanos sobre la población civil, y también por la persistencia de la presencia de las FDLR, que a pesar de los operativos Umoja Wetu y Kimia II siguen disponiendo de la estructura, mecanismos de financiación y control del territorio y de la población.

desarticulación pactada de este grupo y la operación conjunta entre las FARDC y las Fuerzas Armadas rwandesas en territorio congolés contra las FDLR, que se produjo entre el 20 de enero y el 25 de febrero, y culminó con el aparente debilitamiento del FDLR. Sin embargo, posteriormente fue considerada un fracaso ya que las FDLR retomaron sus posiciones abandonadas durante la ofensiva conjunta, y un grupo de expertos de la ONU aseguró que la estructura de mando de las FDLR continuaba intacta, a pesar del operativo, y que continuaba financiándose mediante la explotación ilegal de minas y la producción de carbón. Diversos analistas también señalaron que el proceso de DDR de las milicias Mai Mai y de reforma del sector de seguridad había sido un fracaso por la corrupción y la mala gestión de los recursos.

El CNDP también mantuvo su estructura y control político en Kivu Norte, a pesar de su integración en las FARDC. El 2 de marzo da inicio la operación de las FARDC, Kimia II (silencio en swahili), cuyo objetivo era neutralizar las FDLR. La operación cuenta con el apoyo de la MONUC. Antiguos oficiales del CNDP ocupan posiciones de mando dentro de la operación, como Bosco Ntaganda, el líder del CNDP y actual general en las FARDC, que ocupó el cargo de vicecomandante de la operación. Cabe señalar que pesa una orden de arresto internacional dictada por la CPI sobre Ntaganda, y RD Congo, como Estado parte de la CPI, tiene la obligación de detenerlo. Aunque su nombre no aparece en la estructura organizacional de la

Los costes humanos de la operación militar ascienden a 1.400 civiles muertos entre enero y septiembre de 2009, deliberadamente ejecutados por las FDLR, las FARDC y sus aliados

operación, y el Gobierno señaló al representante especial del secretario general de la ONU y jefe de la MONUC, Alan Doss, que Ntaganda no ejercía ningún papel en la operación, diversos altos cargos de las FARDC han señalado a Ntaganda como vicecomandante de operaciones.³⁴

El resultado de las operaciones, según señala HRW, es de un millar de combatientes de las FDLR capturados y repatriados a Rwanda (cifras del programa de Desarme, Desmovilización, Repatriación, Reintegración y Reasentamiento), junto a casi 1.800 familiares y más de 12.000 refugiados rwandeses. Aunque la operación debilitó militarmente a las FDLR, la capacidad militar del grupo armado permanece casi intacta y los mecanismos y redes de financiación en ambas provincias siguen activos, tal y como señaló el último informe del Grupo de Expertos.³⁵ Además, las operaciones militares provocaron graves violaciones de los derechos humanos contra la población civil lo que sumió en contradicciones a la MONUC, cuyo mandato es la protección de la población civil. Ante las presiones y denuncias realizadas, e informaciones relativas a ejecuciones extrajudiciales de 60 civiles en una operación militar contra una milicia local, la MONUC en el mes de noviembre suspendió su apoyo a las unidades de la FARDC responsables de estos hechos, pero siguió defendiendo la estrategia general de las FARDC.

Los costes humanos de la operación militar ascienden a 1.400 civiles muertos entre enero y septiembre de 2009, deliberadamente ejecutados por las FDLR, las FARDC y sus aliados.³⁶ Otros 500 civiles podrían haber muerto en una región donde HRW no tuvo acceso. En el mismo periodo, HRW señaló que 7.500 mujeres habían sido violadas y unas 900.000 personas habían sido forzadas a desplazarse en ambas provincias. Miles de civiles fueron obligados a realizar trabajos forzados, se produjeron secuestros y arrestos arbitrarios, y unas 9.000 viviendas, además de saqueadas, fueron completamente destruidas por parte de las FDLR o de las FARDC.

Muchas de las ofensivas en el marco de Kimia II fueron realizadas y lideradas por antiguos comandantes del CNDP, que buscaron mediante las operaciones aumentar su control sobre las áreas mineras y sobre el territorio para asentar a población banyarwanda y a población refugiada tutsi congoleesa que pretenda retornar a RD Congo, además de disponer de amplias extensiones para el ganado procedente de Rwanda.³⁷ El trato preferencial que han recibido los comandantes del CNDP ha provocado, como se ha señalado anteriormente, la desertión de centenares de combatientes Mai Mai recientemente integrados en las FARDC, así como de otros soldados congoleeses, y ha frenado la integración de otros grupos y milicias, que se aliaron con las FDLR, como es el caso del APCLS y de FRF.

En paralelo, en noviembre Alemania arrestó al líder de las FDLR, Ignace Murwanashyaka, y a su vicecomandante, Straton Musoni, acusados de crímenes de guerra y contra la humanidad, cuestión que puede tener graves consecuencias en el seno de las FDLR y su discurso político.

34 Human Rights Watch (2009).

35 El informe del panel de expertos de la ONU acusó a las FDLR, financiadas por la diáspora hutu y algunas organizaciones católicas de España e Italia, entre otras, de ser responsable de crímenes de guerra, incluida la violación de miles de mujeres en la RD Congo. Este informe ha generado una cierta controversia por incluir a estas organizaciones, cuestión que ha provocado ciertas reacciones en España. En el informe se solicita a la ONU medidas para dismantlar estas redes de apoyo y el castigo de los criminales. Los expertos de la ONU llegaron a esta conclusión tras el estudio de documentos de los comandantes FDLR y el testimonio de desertores, y señalaron que las sanciones no habían funcionado. Los expertos disponen de evidencias escritas que vinculan las donaciones con los ataques de la guerrilla. El objetivo de las FDLR es forzar al Gobierno de Rwanda y a la comunidad internacional a un compromiso político. El informe también destacó que los grupos armados habían conseguido expoliar unas 40 toneladas de oro del país al año, lo que les había reportado millones de dólares cada año, que destinan a continuar financiando el esfuerzo de guerra. Igualmente, remarcó que el apoyo que realiza la MONUC a las FARDC había fracasado en su objetivo de frenar a las FDLR, ya que el grupo había conseguido reorganizarse y reclutar a nuevos miembros. Además, puso de manifiesto la posible contradicción entre el mandato de la MONUC de proteger a la población civil como base prioritaria de su actividad, y la asistencia logística a las FARDC, que continúan cometiendo violaciones sistemáticas de los derechos humanos a la población civil. El grupo de expertos afirmó que las operaciones más agresivas contra las FDLR las habían llevado a cabo las unidades del grupo armado CNDP integradas en las FARDC, lideradas por Bosco Ntaganda, buscado por crímenes de guerra por la CPI. Véase Consejo de Seguridad de la ONU (2009).

36 Human Rights Watch (2009).

37 Entrevistas personales, Bukavu, septiembre de 2009, y Human Rights Watch (2009).

5. Retos y perspectivas de futuro

A pesar de la consecución del proceso electoral, los retos que afronta el país son ingentes, la mayoría consecuencia directa de su pasado colonial y de la actividad del heredero de esta situación, el mariscal Mobutu, que convirtió a este país de 2,5 millones de kilómetros cuadrados, unas cinco veces España, en su negocio particular: un sistema judicial que tiene que ser reconstruido desde sus cimientos para intentar poner fin a la impunidad; una corrupción persistente en múltiples ámbitos de la administración y especialmente alrededor de la explotación de los recursos naturales; la reforma del sector de la seguridad y el control y desarme de los grupos armados así como el control del embargo de armas que pesa sobre los grupos armados existentes en la zona; la pobreza y la injusticia social, una mala gestión de la economía, que debería lograr un crecimiento económico que revierta en una mejora de las condiciones de vida de la población; y la grave crisis humanitaria, que afecta a millones de personas.

La población civil ha vivido ajena a la negociación política y al reparto de poder, ya que la inseguridad y la violencia han persistido en el este del país, la crisis humanitaria es endémica en la zona y entre un millón y un millón y medio de personas han seguido desplazadas por la violencia, amén de la proliferación de milicias y actores armados, y de la continuación de la situación de expoliación (se han descubierto importantes yacimientos de petróleo en la frontera entre RD Congo y Uganda) y los agravios irresueltos que padecen las comunidades de las provincias de Ituri, Kivu Norte y Kivu Sur. Y también la comunidad banyamulenge, que ven cómo sus cabañas ganaderas siguen siendo diezmadas para financiar el tráfico de armas, y cómo los antiguos genocidas hutus siguen disfrutando del apoyo de sectores de las FARDC, lo que da alas a la política rwandesa y a sus aliados en el país. Cabe destacar cómo en medio de esta situación la población ha buscado y creado mecanismos de adaptación, cómo parte de los líderes del CNDP siguen controlando el Petit Nord (en Kivu Norte) y se han integrado en las FARDC y cómo se han reconstruido (si en algún momento se interrumpieron) los mecanismos de extorsión y explotación esclavista en la zona.

Los esfuerzos económicos para levantar unas nuevas Fuerzas Armadas y proceder al desarme de las milicias han sido infructuosos, por lo que los diferentes acuerdos para salvar esta situación (Conferencia Internacional para los Grandes Lagos, acuerdo de Nairobi entre RD Congo y Rwanda, acuerdos de Goma entre las diferentes milicias del este del país) se han demostrado cuanto menos poco efectivos.

La continuidad de la ofensiva contra las FDLR sólo conseguirá una reacción todavía más violenta contra la población civil y el rechazo hacia la MONUC. Las FARDC no disponen de suficiente capacidad militar y logística para continuar la operación en solitario si la MONUC retira su apoyo, según han señalado diversos expertos. Desde diferentes perspectivas, se está planteando la retirada de la misión del país: por parte del Gobierno, porque no quiere este testigo incómodo de la gestión de la situación que le presione y le exija rendimiento de cuentas, y por parte de la población civil congoleña, porque ven que la misión está colaborando militarmente con las FARDC convirtiéndose en un actor en el conflicto que ya no es parcial, y que no sólo no lleva a cabo su mandato de protección de la población civil, sino que además es partícipe de las graves violaciones de los derechos humanos que están cometiendo las FARDC.

No cabe olvidar el papel que han jugado diversos países vecinos y la comunidad internacional en la perpetuación del conflicto armado que sufre el país, en la explotación ilegal de los recursos que en él subyacen, y también en la explotación legal de los recursos (sabiendo que a menudo los beneficios no revierten en la mayoría de la población, y se violan derechos humanos fundamentales en este proceso con total impunidad), cuyo consumo en Occidente apela a nuestra responsabilidad, en última instancia, y en tantos otros temas que a menudo pasan desapercibidos pero



La ONG Pallasos Sin Fronteras en el campo de desplazados de Kibaki, Kivu Norte

que tienen un importancia capital en la resolución de las causas del conflicto y de los agravios que ha generado en la mayoría de la población y que dificultará enormemente una resolución positiva del conflicto y por tanto, un futuro en paz.

Existen numerosos retos pendientes por parte de los diferentes actores implicados en mayor o menor medida en la resolución del conflicto. En primer lugar, el Consejo de Seguridad de la ONU debería poner en marcha las recomendaciones que ya se proponían en 2001 de decretar inmediatamente un embargo temporal sobre la importación y exportación de columbotantalita, niobio, pirocloro, casiterita, madera, oro y diamantes de/a Rwanda, Uganda y Burundi hasta que se aclare su participación, y de congelar los activos financieros de las empresas o los particulares, de establecer un embargo real de venta de armas a los Estados de la región, de dejar de sostener las balanzas de pagos de los países de la región que intervienen en la explotación ilegal de los recursos.

Ante las fracasadas operaciones militares, que sólo han comportado más violencia y represión, y los intentos de negociación que se han llevado a cabo hasta la fecha, infructuosos, es necesario replantear el camino a seguir de cara al futuro. Las FDLR sólo decidirán participar de un proceso de desarme y retorno a Rwanda si se crea el espacio político en este país que les permita existir y desarrollar sus actividades políticas, desde un marco de ausencia de violencia, de erradicación del discurso etnicista, del reconocimiento de los actos de violencia cometidos y entrega a la justicia de los principales responsables del genocidio de 1994 que todavía se encuentran en las filas de las FDLR, entre otras cuestiones. Aunque sí es cierto que las FDLR no tomarán este camino hasta que en Rwanda no se den algunos pasos que por el momento, en las condiciones actuales, no se vislumbran, como es el establecimiento de una verdadera democracia en el país que permita la existencia de una oposición política y la libertad de expresión. Rwanda sigue contando con el beneplácito de la comunidad internacional para no dar estos pasos que podrían contribuir a desatascar el conflicto en RD Congo.

6. Bibliografía

- Balencie, J.-M. y A. De La Grange (2001).** *Mondes Rebelles. Guérillas, Milices, Groupes Terroristes*. Paris: Éditions Michalon.
- Balencie, J.-M. y A. De La Grange (2005).** *Les Nouveaux Mondes Rebelles. Conflits, terrorisme et contestation*. Paris: Éditions Michalon.
- Bayart, J. F. (1989).** *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*. Paris: Fayard.
- Bizimana, L. (1999).** *Conflict in the African Great Lakes Region. A critical analysis of regional and international involvement*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Consejo de Seguridad de la ONU (2001).** *Informe del Grupo de Expertos encargado de examinar la explotación ilegal de recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo*. Anexo de la Carta del Presidente del Consejo de Seguridad al Secretario General de la ONU. (S/2001/357), 12 de abril. <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2001/357>>
- (2002). *Informe final del Grupo de Expertos encargado de examinar la explotación ilegal de recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo*. Anexo de la Carta del Presidente del Consejo de Seguridad al Secretario General de la ONU. (S/2002/1146), 16 de octubre. <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2002/1146>>
- (2003). *Carta de fecha 15 de octubre de 2003 dirigida al Secretario General por el Presidente del Grupo de Expertos encargado de examinar la explotación ilegal de recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo*. Carta del Presidente del Consejo de Seguridad al Secretario General de la ONU. (S/2003/1027), 23 de octubre. <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2003/1027>>
- (2004). *Informe especial sobre los acontecimientos ocurridos en Ituri entre enero de 2002 y diciembre de 2003*. Carta del Presidente del Consejo de Seguridad al Secretario General de la ONU. (S/2004/573), 16 de julio. <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2004/573>>
- (2009). *Carta de fecha 23 de diciembre de 2009 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1533 (2004) relativa a la República Democrática del Congo*. Carta del Presidente del Consejo de Seguridad al Secretario General de la ONU. (S/2009/603), de 23 de noviembre. <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2009/603>>
- Chrétien, J.-P. (2000).** *L'Afrique des Grands Lacs. Deux mille ans d'histoire*. Paris: Auber.
- “Congo-Kinshasa: Bunia - Un nouveau groupe armé voit le jour en Ituri” (2008).** En *MONUC*, 3 de octubre.
- Cros, M.-F., y Misser, F. (2006).** *Géopolitique du Congo (RDC)*. Bruselas: Éditions Complexe.
- “DR Congo president names new prime minister: report” (2008).** En *AFP*, 10 de octubre.
- Global Witness (2009).** *Faced with a Gun, what can you do? War and Militarisation of Mining in Eastern Congo*. GW, julio.
- Human Rights Watch (2009).** *You Will Be Punished. Attacks on Civilians in Eastern Congo*. HRW, diciembre.
- Human Security Report Project (2010).** *The Shrinking Costs of War*. Simon Fraser University, 20 de enero, en <http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=com_content&task=view&id=205&Itemid=91>
- Kabunda Badi, M. (1999).** *El nuevo conflicto del Congo*. Madrid: Casa de África, Sial Ediciones.
- Lanote, O. (2003).** *République Démocratique du Congo, Guerres Sans Frontières*. Bruselas: GRIP/Éditions Complexe.
- Lemarchand, R. (2009).** *The Dynamics of Violence in Central Africa*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- Mandani, M. (2001).** *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton: Princeton University Press.
- McCrummen, S. (2009). "In Congo, an Exodus of Militiamen." *The Washington Post*, 3 de febrero, en <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/03/AR2009020303758.html?hpid=artslot>>.
- Pole Institute (2008).** *La Conference de Goma et la Question des FDLR au Nord et au Sud-Kivu, Etat des Lieux*. Pole Institute - Institute Interculturel dans la Région des Grands Lacs, junio.
- Prunier, G. (1995).** *The Rwanda Crisis. History of a Genocide*. London: Hurst & Company.
- (2001). "Congo-Kinshasa: The First Inter-African War", en *Géopolitique Africaine*, n.º 1.
- (2008). *Armed Movements in Sudan, Chad, CAR, Somalia, Eritrea and Ethiopia*, Berlin: Center for International Peace Operations, febrero. <http://www.humansecuritygateway.info/documents/CIPO_ZIF_armedmovementsinSudanChadCARSomaliaEritreaEthiopia.pdf>
- (2009). *From Genocide to Continental War*. London: Hurst & Company.
- Royo, Josep M^a (2006).** *Burundi: retos y perspectivas de construcción de paz*. Escola de Cultura de Pau, mayo, en <<http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/articulos/06articulo030.pdf>>
- (2008). *Escenarios de paz y de guerra en el norte de Uganda*. Quadern de Construcció de Pau n.º 6, Escola de Cultura de Pau, julio, en <<http://escolapau.uab.cat/img/qcp/uganda.pdf>>.
- Ruiz-Giménez, I. (2003).** *Las "buenas intenciones": intervención humanitaria en África*. Barcelona: Icaria Editorial.
- "UN troops 'armed DR Congo rebels'" (2008).** En *BBC*, 28 de abril
- Vacas Fernández, F. y J. Pardo de Santayana (2003).** "El conflicto de los Grandes Lagos", en *Conflictos Internacionales Contemporáneos* n.º 1, Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria" (Universidad Carlos III de Madrid) y Escuela de Guerra del Ejército (Ministerio de Defensa).
- VV.AA. (2005).** *Researching Conflict in Africa: Insights and Experiences*. Tokyo – New York – Paris: United Nations University Press.

Webs de interés

Amnistía Internacional <<http://www.amnesty.org/>>

International Security Information Service, Europe <<http://isis-europe.org/>>

PNUD en RD Congo <<http://www.undp.org.cd/Home.aspx?lang=fr>>

Global Witness <<http://www.globalwitness.org/>>

Escola de Cultura de Pau <<http://www.escolapau.org>>

Human Rights Watch <<http://www.hrw.org/>>

Internacional Crisis Group <<http://www.crisisweb.org>>

Internal Displacement Monitoring Centre <<http://www.internal-displacement.org/>>

International Institute for Strategic Studies <<http://www.iiss.org/>>

Institute for Security Studies <<http://www.iss.co.za>>

International Peace Information Service (IPIS), <www.ipisresearch.be>

MONUC <<http://www.monuc.org/Home.aspx?lang=fr>>

The Forum on Early Warning and Early Response

<http://www.fewer-international.org/pages/africa/publications_15.html>

Pole Institute <<http://www.pole-institute.org>>

Medios de comunicación

IRIN <<http://www.irinnews.org/>>

Jeune Afrique <http://www.jeuneafrique.com/actualite_afrique/actualite_afrique.asp>

allAfrica.com <<http://allafrica.com/>>

Africa Focus <<http://www.africafocus.org/>>

Pambazuka News <<http://www.pambazuka.org/en/#9>>

Le Potentiel <<http://www.lepotentiel.com/>>

Radio Okapi <<http://www.radiookapi.net/>>

Digitalcongo.net <<http://www.digitalcongo.net/>>

Congo Vision <<http://www.congovision.com/>>

Le Soft International <<http://www.lesoftonline.net/>>

Le Phare <<http://www.le-phare.com>>

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

Introducción a los procesos de paz

Vicenç Fisas
Febrero de 2010

Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

Introducción	5
Modelos de procesos de paz	6
Los espejos de la paz	8
Las grandes etapas de un proceso de paz	9
Ejemplos de procesos de paz. los casos de Guatemala, Sudáfrica e Irlanda del Norte.	11
Los procesos de paz actuales y los conflictos sin proceso	13
Los tiempos y las rondas de los procesos	14
Los "procesos-express": el caso de indonesia en 2005	15
Los "procesos bloqueo". El caso del Sáhara Occidental.	16
Las condiciones para entrar en un proceso	17
Riesgos habituales en los procesos de paz	18
Sacando lecciones de los procesos	19
Las hojas de ruta	20
Los actores de un proceso de paz. ¿quién hace qué?	21
La etapa final de los procesos: el posconflicto y la implementación de los acuerdos de paz	21

RESUMEN

Un proceso de paz es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros". Con esta definición inicial se destaca la idea de que un "proceso" no es momento puntual, sino un conjunto de fases o etapas alargadas en el tiempo, en las que intervienen todos los actores afectados, en un esfuerzo colectivo para en un momento determinado alcanzar acuerdos que permitirán acabar con la situación anterior, dominada por la violencia y el enfrentamiento armado, para dar paso mediante el diálogo y el consenso a pactos o acuerdos que pongan fin a la violencia física, y mediante la implementación de los acuerdos, iniciar una nueva etapa de progreso y desarrollo que permita superar igualmente las violencias estructurales que propiciaron el surgimiento del conflicto. En el cuaderno se señalan los modelos de procesos de paz, las etapas que se siguen, los casos de Guatemala, Sudáfrica e Irlanda del Norte, así como los riesgos habituales que sufren los procesos y los retos de la etapa de implementación de los acuerdos de paz.

Introducción

“Un proceso de paz es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros”. Con esta definición inicial quiero destacar la idea de que un “proceso” no es momento puntual, sino un conjunto de fases o etapas alargadas en el tiempo, en las que intervienen todos los actores afectados, en un esfuerzo colectivo para en un momento determinado alcanzar acuerdos que permitirán acabar con la situación anterior, dominada por la violencia y el enfrentamiento armado, para dar paso mediante el diálogo y el consenso a pactos o acuerdos que pongan fin a la violencia física, y mediante la implementación de los acuerdos, iniciar una nueva etapa de progreso y desarrollo que permita superar igualmente las violencias estructurales que propiciaron el surgimiento del conflicto.

Un “proceso de paz”, por tanto, incluye obviamente la fase de negociación y de mediación, pero la trasciende completamente, al referirse también, y de manera esencial, al cumplimiento de lo acordado. De ahí que el proceso de paz vaya más allá del acuerdo o pacto de paz, que siendo éste un momento cumbre y sin duda el más visible, no es más que el punto de partida de unas etapas decisivas en las que se verá si realmente el cese de la violencia es capaz de generar una nueva situación de paz positiva, entendida como de prosperidad, armonía, desarrollo humano, crecimiento personal y justicia social, entre otros aspectos. En este sentido, hay “procesos” que han logrado materializarse y otros que se han quedado con las intenciones y se han malogrado por el camino, justamente porque no han sido capaces de implementar lo acordado, generando una enorme frustración por el incumplimiento de las expectativas creadas. En estos casos, además, y Centroamérica es testigo de ello, es frecuente constatar el surgimiento de nuevas violencias comunes, ya desvinculadas a la violencia política del pasado, que pueden producir un número de víctimas igual o superior a las que tuvo el país en cuestión durante la etapa de confrontación armada.

Iniciar y desarrollar un proceso de paz es, pues, una auténtica aventura, un reto mayúsculo lleno de incertidumbres, obstáculos y posibilidades. Hay quien lo ha comparado con la primera escalada a una montaña, pero sin mapas de relieve, con lo que ello supone de misterio y de riesgo, al tener que enfrentar cuestas no previstas, desniveles frecuentes y cimas aparentemente inalcanzables. Si en el proceso de paz hay una mediación y un buen acompañamiento social, en el símil significaría que contamos con un guía que nos ayuda a organizar la estrategia de escalada y con personas que nos acompañan en la ascensión, lo que nos hará más llevadera la cuesta y nos posibilitará llegar a la cumbre en compañía, para disfrutar del logro, y lo que es también de vital importancia, regresar al punto de partida con seguridad.

Modelos de procesos de paz

Un repaso a los modelos de procesos de paz existentes en la actualidad y en el pasado inmediato nos muestra que están muy relacionados con el tipo de demanda que subyace en cada uno de los conflictos. En otras palabras, el tema de fondo a discusión es el que determina el modelo de proceso. Es este sentido podemos distinguir entre cinco tipos principales de modelos, a saber, de reinserción, de reparto del poder, de intercambio, de medidas de confianza y de autogobierno.

Modelos de procesos de paz		
Modelos	Con facilitación externa	Sin facilitación externa
1) Reinserción		Angola (FLEC) Congo (ninjas)
2) Reparto del poder político y económico	Burundi Côte d'Ivoire Liberia RD Congo Somalia	(Colombia-FARC)??
3) Intercambio		
a) no agresión por desnuclearización	RPD Corea/EEUU	
b) paz por democracia	(Colombia-ELN) ¿? El Salvador Guatemala	(Colombia-FARC) ¿? Nepal Sudáfrica
c) paz por territorios	Israel/Palestina	
d) paz por desocupación		¿¿Irak, Afganistán??
4) Medidas de confianza bilaterales		India-Pakistán
5) Autogobierno	Filipinas (MILF) Indonesia (Aceh) Sáhara Occidental Sudán (Sur)	Irlanda del Norte

El primer modelo, el de reinserción, es el más simple, pero poco frecuente. Se refiere a aquellos casos donde un grupo armado accede a dejar las armas a cambio de recibir facilidades para reintegrarse a la sociedad, acogiéndose a un programa de DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración), en donde obtiene beneficios económicos, asistencia profesional, sanitaria y educativa, y facilidades para adaptarse a la vida comunitaria. Es el modelo que se ha seguido en la región angoleña de Cabinda con los miembros del FLEC, y en el Congo con los ninjas. Es también el modelo a que aspiran muchos gobiernos que en el fondo pretenden "someter" a grupos armados. Pero no habría que confundir este modelo con otro que podríamos denominar de "rendición", en la medida que los grupos armados no están dispuestos a dejar las armas y a someterse de buenas a primeras. Así, pues, este modelo de reinserción implica llegar a un acuerdo sobre la forma de llegar al DDR, y debe hacerlo con detalle para que tenga éxito. Existen demasiadas experiencias de fracasos en la desmovilización de combatientes para que estos procesos se hagan de forma improvisada y sin darles la categoría que merecen. El riesgo de hacerlo mal es el de que los combatientes retomen las armas y formen grupos vinculados a la delincuencia común.

El segundo modelo, uno de los más frecuentes, es el del reparto del poder político y económico, así como del militar, y se refiere a cuando los grupos armados persiguen alzarse con el poder para tomar la conducción política de un país, y dirigir desde allí, los asuntos económicos y militares. Los procesos de paz de Burundi, en el que diferentes grupos armados dejaron las armas para repartirse el poder político; en Côte 'Ivoire, donde las *Forces Nouvelles* compartieron el poder con el Gobierno; en Liberia; en la República Democrática del Congo, donde diversas facciones participaron en el llamado Diálogo Intercongolés que condujo a un reparto del poder político a cambio de poder fin a las luchas intestinas, o en Somalia, donde se instaló un Gobierno Federal de Transición que agrupó a diversas milicias que habían combatido entre sí, son ejemplos de este tipo de

acuerdos, en los que es frecuente encontrar gobiernos de transición que agrupan a actores tradicionalmente enfrentados. El inconveniente de este modelo es que en dichos gobiernos de transición participan mayormente ex actores armados, dejando a un segundo plano a los actores no armados que lucharon por el cambio político con medios democráticos y pacíficos. De esta manera, el modelo de reparto del poder político suele confundirse con otro modelo que podríamos denominar de "reparto del botín", especialmente cuando el acceso al poder político da pie a controlar aquellos ministerios que permiten tener acceso a las riquezas naturales del país, que pasan a ser controladas por actores poco o nada proclives al reparto social de los beneficios. Otra muestra de la poca bondad de este modelo es la frecuencia de encontrar gobiernos con infinidad de ministerios (hasta cuarenta), para dar satisfacción a los numerosos actores que han de beneficiarse del reparto del botín.

El tercer modelo es el que llamamos de intercambio, por el que la paz se logra mediante el intercambio de otra cosa. Un ejemplo sería el perseguido en varios momentos con la República Popular de Corea, que planteó su desnuclearización a cambio de un pacto de no agresión por parte de Estados Unidos, además de conseguir garantías de suministro energético y alimentario. Otra variante sería la de "paz por territorios", que sería la base sobre la que alcanzar un acuerdo entre Israel y Palestina. En países como El Salvador o Guatemala, los procesos de paz se han planteado como equivalentes al logro de la democracia. Conseguir las condiciones para una normalidad democrática fue la base de todo el proceso de negociación seguido en estos dos países, y es probablemente la aspiración que ha guiado a la guerrilla colombiana del ELN en los momentos en que ha negociado con el Gobierno colombiano, en la medida que no ha aspirado a la toma del poder político (algo que, en cambio, sí ha aspirado la guerrilla de las FARC en algunos momentos de su historia). Esta variante es también la que incluye la experiencia de Nepal, cuando los maoístas acordaron integrarse a una plataforma de partidos políticos que planteaba un cambio democrático del país, o el caso Sudafricano, en el que el Congreso Nacional Africano abandona las armas para participar en un proceso de negociación y reconciliación que le conduciría a obtener el poder político mediante elecciones libres. Finalmente, una variante de este modelo sería el que podríamos denominar "paz por desocupación", y que se refiere a la exigencia de desocupación de las fuerzas extranjeras presentes en países como Iraq o Afganistán, como prerrequisito para lograr un clima que permita una cierta pacificación del país, aunque sin garantías de que la desocupación conlleve automáticamente a la instauración de la paz, debido a la degradación de la situación en ambos países.

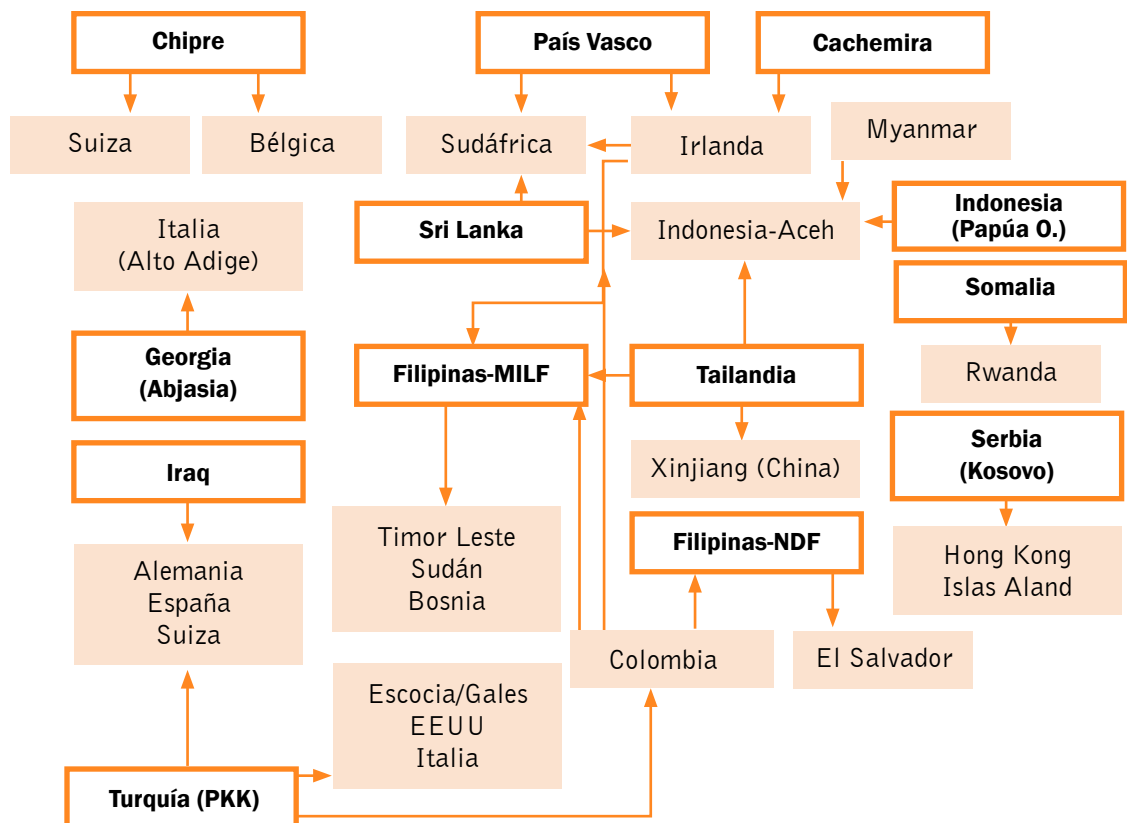
Un cuarto modelo de procesos de paz, minoritario, es el basado en la creación de medidas de confianza, y que es el modelo bajo el que se sustenta el proceso seguido por India y Pakistán para la resolución del conflicto de Cachemira. Desde 2003, ambos países han tomado una serie de medidas bilaterales y recíprocas que permite distensionar las relaciones y lograr que la frontera entre ambos países, o Línea de Control, sea cada vez menos relevante. Así, entre otras muchas medidas, han reanudado las comunicaciones por ferrocarril y por vía aérea, han reanudado los encuentros deportivos (en particular de cricket), han concedido visas para que la gente visite las respectivas capitales, se han concedido permisos para que los mayores de edad puedan cruzar la frontera a pie, han incrementado los autobuses que van de un país a otro, se han establecido vínculos entre las guardias costeras de los dos países, han aumentado el personal de las embajadas de ambos países, han procedido a la liberación de prisioneros de ambos lados, y un largo etcétera. Las medidas de confianza también se pusieron en marcha para distensionar las relaciones entre las dos coreas, en el año 2002, reiniciando el servicio de correos, restableciendo las relaciones diplomáticas y las comunicaciones ferroviarias y terrestres, desminando las zonas de contacto, reconociendo mutuamente los errores cometidos en el pasado, realizando partidos de fútbol amistosos (con el pertinente y diplomático empate a cero), o enviando ayuda humanitaria. También en el año 2002, es interesante señalar las medidas de confianza puestas en marcha en Sri Lanka, en el malogrado acuerdo de paz, cuando se decidió el desarme de los grupos paramilitares, la reapertura de fronteras, la libre circulación para los guerrilleros no armados, la apertura de oficinas políticas de la guerrilla, la desocupación de las iglesias y las escuelas ocupadas por militares y guerrilleros, el permiso para que los militares pudieran pescar en zonas de control guerrillero, la suspensión de la ilegalidad de la guerrilla, el no reclutamiento de los menores, la rehabilitación de las zonas destruidas, la facilitación del retorno de la población refugiada y desplazada, el desminado, la reducción del presupuesto de defensa, la convocatoria de una conferencia de donantes, la concesión de créditos por parte del Banco Mundial, o la implicación económica del sector privado. Desgraciadamente, en el caso de Sri Lanka estas medidas no fueron suficientes para sostener en el tiempo las negociaciones, que fueron bruscamente interrumpidas en el año 2009, con la consiguiente derrota militar de la guerrilla tamil del LTTE, después de 26 años de enfrentamientos.

El quinto modelo, finalmente, es el que se refiere al logro de alguna forma de autogobierno para aquellas regiones con demandas de autonomía o de independencia, en lo que denomino "arquitecturas

políticas intermedias". Es lo que ha permitido lograr la paz en Irlanda del Norte, en Indonesia (región de Aceh) o el sur del Sudán, y es la base de la negociación con el MILF en Filipinas. El autogobierno es igualmente la demanda de los saharauis, que exigen un referéndum de autodeterminación que incluya la posibilidad de optar por la independencia, extremo al que se opone Marruecos, que sólo está dispuesta a conceder un estatus de autonomía para la región. En cualquier caso, este modelo tiene que dar satisfacción al menos al 40% de los conflictos que existen hoy día, por lo que todo el abanico existente de propuestas sobre formas de autogobierno (autonomías, confederaciones, federalismos simétricos o asimétricos, cosoberanías, estados libres asociados, formas híbridas de Estados, etc.) han de ser contempladas en el proceso de negociación, para encontrar la fórmula adecuada que de satisfacción a las demandas iniciales de un grupo étnico, político, lingüístico, religioso o demográfico.

Los espejos de la paz

En el transcurso de su desarrollo, muchos procesos de paz se inspiran en el tema de fondo o en el procedimiento o metodología seguida en otro contexto, a modo de espejo. Aunque todos los conflictos y sus respectivos procesos de paz o negociación sean diferentes, suelen existir aspectos en cada uno de ellos que atraen la atención en otros; por ello es frecuente que actores de un proceso (sean gobiernos, grupos armados o ambos a la vez), miren con detalle, busquen consejo o viajen a otros contextos para inspirarse para sus propios procesos o para encontrar la manera de sortear las dificultades con que se encuentran o puedan encontrarse en un futuro.



En Chipre, por ejemplo, la construcción de una zona bizonal y comunal está inspirada en buena parte en el modelo federal de Suiza y Bélgica; en el País Vasco, la izquierda independentista siempre ha tenido como referencia la metodología seguida en Irlanda y en Sudáfrica, siendo éste último espejo y referencia de la primera. Irlanda es también referencia en la búsqueda de una solución para la región de Cachemira, y el MILF filipino ha viajado hasta allí para conocer su experiencia de autonomía, además de interesarse por las experiencias de Timor-Leste, el sur del Sudán o Bosnia. En Somalia han mirado la experiencia de justicia

de Rwanda, en Kosovo (Serbia) han mirado con atención los casos de Hong Kong y de las islans Aland (de Dinamarca). En Myanmar, donde existen reclamos de autonomía de varios grupos étnicos, se ha mirado al espejo y experiencia seguida en la región indonesia de Aceh, que también es objeto de atención por parte de Tailandia, que a su vez mira al caso de la convulsiva región china de Xiangianj. En Georgia, la región autónoma de facto de Abjasia ha seguido con atención la experiencia autonomista de la región italiana del Alto Adige; dirigentes políticos de Iraq, por su parte, han seguido con atención y han visitado Alemania, España y Suiza para ver sus experiencias de autonomías y federaciones, y los kurdos de Turquía, finalmente, prestan atención a varios modelos europeos (España, Escocia/Gales, Italia) y de Estados Unidos para inspirarse en el diseño de su proyecto nacional.

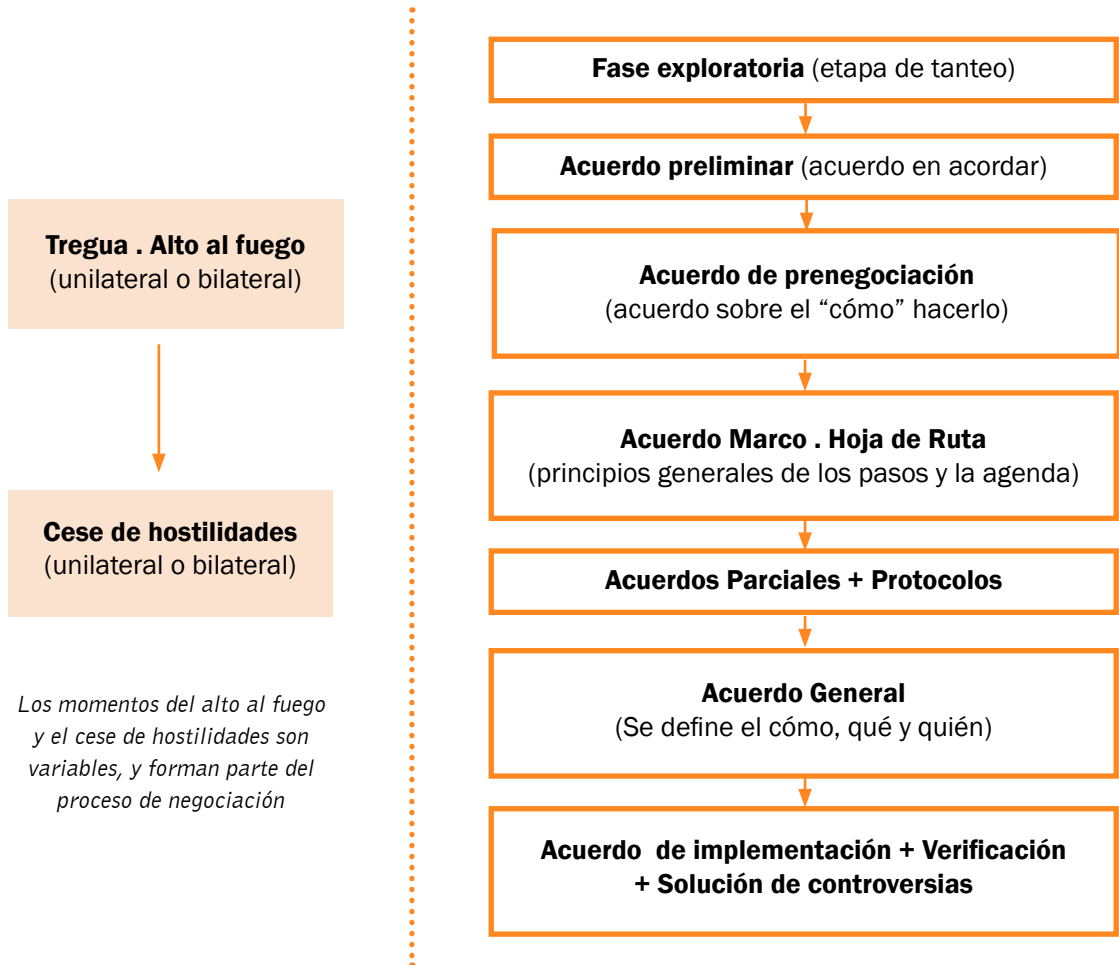
En ocasiones, los espejos sirven para buscar referencias sobre la forma de cómo un país ha tratado un conflicto determinado o a negociado con un grupo armado que guarda algunas similitudes con alguno propio. Eso ha sucedido, por ejemplo, en Colombia, donde su Gobierno ha tenido interés en cómo Filipinas ha abordado el conflicto con la guerrilla comunista del NPA y su brazo político, el NDF, que a su vez ha mostrado interés en conocer la experiencia del proceso de paz llevado a cabo en los años 80 en El Salvador entre el Gobierno y el FMLN.

Las grandes etapas de un proceso de paz

Todo proceso de paz requiere de una gran inversión de tiempo, y lo demuestra la gran cantidad de años que normalmente hay que dedicar para que pueda iniciarse y fructifique. En términos generales, y con muy pocas excepciones, sigue una pauta con fases más o menos conocidas, en las que el mayor tiempo es el dedicado a las negociaciones. Funciona con una primera fase exploratoria, o de tanteo, también llamada de prenegociación, en la que las personas que intervienen en ella (exploradoras) calibran el convencimiento de las partes, es decir, si están realmente convencidas de que van a iniciar un proceso negociador en el que tendrán que ceder algo. Este momento es decisivo, pues con frecuencia se negocia sin un real convencimiento de alguna de las partes, ya sea del Gobierno o del grupo armado, sea para ganar tiempo, como maniobra de distracción para rearmarse, por inercia o por simple cálculo estratégico. En ese caso, las negociaciones, en caso de abrirse, están condenadas al fracaso. Es lo que ocurrió en el 2001 en las fallidas conversaciones en El Caguán, en Colombia, entre las FARC y el Gobierno de Andrés Pastrana. Las FARC se sentían fuertes y poderosas, y manejaron las negociaciones en términos de aprovechar el momento para fortalecerse aún más, escogiendo una metodología sumamente lenta que les beneficiaba en el tiempo, pero que no conducía a ninguna parte. Faltó un detonante, el secuestro de un avión, para que el experimento fracasara estrepitosamente, dando paso a una década de no negociación. Y es que los engaños se pagan luego con una moneda muy cara en términos de paz o de confrontación.

En la fase exploratoria es cuando se tantea igualmente los términos de una completa y absoluta seguridad para los futuros negociadores, pues existen precedentes de asesinato o de atentados contra ellos, y nadie se aventura a entablar unos diálogos sin plenas garantías de seguridad, que hay que establecer con normas muy bien definidas. Igualmente se buscan ciertas garantías para el cumplimiento de lo acordado en esta etapa, en las que se convienen los cronogramas y la metodología a seguir, se define una preagenda o agenda inicial, se establecen los términos de una primera hoja de ruta, y se clarifican los aspectos conflictivos del desacuerdo básico o de las incompatibilidades fundamentales (el metaconflicto). En esta etapa, en suma, se busca generar confianza en el propio proceso, se acuerda el rol que puedan jugar terceras partes, se renuncia a la imposición de proyectos (base de la negociación misma) y se acaba reconociendo al adversario, dándole la legitimidad necesaria para interlocutar. Una vez realizado este trabajo exploratorio se llega a un "acuerdo sobre lo que hay que acordar" para así avanzar en "cómo hacerlo". La suma de todos estos pasos es lo que a veces constituye una "hoja de ruta" o marco inicial de lo que hay que realizar para que todo siga bien. La hoja de ruta, como se verá más adelante, no es más que un esquema de trabajo, con frecuencia un diagrama, en el que se dibujan los pasos a seguir y constituye la orientación del proceso.

Una vez abierta la negociación, las partes se cercioran de que los interlocutores son los válidos, es decir, son los representantes de los actores primarios que tienen la capacidad de tomar decisiones. En la mesa de negociación no caben actores de tercera fila, por lo que siempre es necesario partir de un planteamiento inclusivo que dé voz a los actores, aunque no sean deseados, pero que son claves en la resolución del conflicto. No tiene sentido invitar a una mesa a los actores amigos, más cómodos por supuesto, sino a los auténticos adversarios. La razón de ser de esa negociación será que las partes opuestas se sienten a dialogar, bajo un prisma mental de alcanzar un beneficio mutuo mediante el esquema de "todos ganan, nadie pierde", es decir, "yo gano, tu ganas", prescindiendo de los planteamientos de suma cero en los que uno gana y el otro pierde.



Si la negociación avanza satisfactoriamente se podrán discutir los temas de la agenda sustantiva (los de la agenda procedimental ya se habrán acordado con anterioridad), y dado que se habrá ganado confianza se transformarán igualmente las relaciones personales, lo que permitirá llegar con más facilidad a un acuerdo, o al menos a acuerdos parciales, con sus respectivos protocolos, que permitan llegar a un acuerdo final, en el que se especificará el cómo se implementará y el quien lo llevará a cabo. Eso nos conducirá finalmente a los acuerdos de implementación, a los de las formas de verificación y a los de cómo solucionar los posibles desacuerdos que puedan surgir en las etapas finales.

Entre medio de este proceso habrá que gestionar posibles declaraciones de alto el fuego y/o de cese de hostilidades, entendida esta última como un alto el fuego más un cese de actividades sobre la población civil (hostigamiento, amenazas, destrucción de infraestructuras, secuestro, etc.), por lo que está vinculado al cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Ejemplos de procesos de paz. los casos de Guatemala, Sudáfrica e Irlanda del Norte.

Como en muchos procesos de paz, el de Guatemala necesitó muchos años, más de una década, para transformar los primeros acercamientos en el acuerdo firmado en 1996. Los orígenes se remontan a 1983, cuando Colombia, México, Panamá y Venezuela formaron el Grupo de Contadora, con el propósito de estimular cambios democráticos en la región centroamericana y generando, en breve tiempo, una presión regional a favor de la paz en Centroamérica. Contadora es un ejemplo de cómo un factor externo puede convertirse en un detonante favorable al logro de un ambiente propicio para el diálogo y la negociación, hasta el punto de que la paz en Guatemala, pero también en El Salvador y Nicaragua no hubiera existido sin el concurso de esta iniciativa.

La presión regional coincidió, además, con los primeros pasos dados poco después en el interior del país a favor de la civilidad. Guatemala arrastraba largos años de conflicto y de militarización, y no fue hasta 1984 en que los militares guatemaltecos dieron las primeras muestras de acceder al traspaso de poderes hacia manos civiles, que se concretarían en las elecciones presidenciales de 1985, ganadas por Vinicio Cerezo, presidente que daría origen a la transición democrática esperada tras años de dictadura militar. Cerezo fue quien inició los primeros acercamientos con la guerrilla, concretamente en España y en la sede de la embajada guatemalteca, en una primera exploración sobre la predisposición de la guerrilla URNG para iniciar un proceso de negociación. Aunque en aquel momento no se daban las condiciones propicias, el encuentro fue decisivo para iniciar un proceso de maduración que daría sus resultados años después. En todo caso, sin el coraje para realizar este primer encuentro y la visión de futuro del presidente Cerezo, la paz no se hubiera conseguido en Guatemala.

En 1986 y 1987 se produjo de nuevo un empuje regional con los Acuerdos de Esquipulas I y II, con el lema de "paz por democracia". Fruto de estos encuentros fue la creación en Guatemala de la Comisión de Reconciliación Nacional, que en los años siguientes jugaría un papel destacado en el logro de la paz. En paralelo fructificaron los grupos sociales y religiosos a favor de la paz, en lo que sería el sello de marca de la experiencia guatemalteca: el aporte decisivo de su sociedad civil, en una implicación que pocos procesos de paz han tenido. En aquella época fue decisiva igualmente la aportación de una persona, el pastor luterano estadounidense Paul Wee, ex secretario general de la Federación Mundial Luterana, cuyos buenos oficios permitieron los primeros acercamientos entre la URNG y los militares. Si en Sudáfrica se habla del factor humano refiriéndose a la decisiva aportación de Nelson Mandela, la historia

de Guatemala ha de rendir tributo a la figura crucial de Paul Wee, dado que el proceso hubiera seguido otro ritmo y otros derroteros sin su aportación, que permitió crear un ambiente que propició que en 1989 se convocara a un Gran Diálogo Nacional.

En 1990 se inició un proceso sumamente trascendente que recibió el nombre de "Consultas de Oslo", al celebrarse en aquella ciudad una primera reunión de la URNG con la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), consolidando a Noruega como uno de los países más activos en la diplomacia de la paz. Este encuentro inauguró una serie de reuniones entre delegados de la CNR y la URNG en diferentes países. Se celebró un encuentro en El Escorial (España) con presencia de los partidos políticos, otro en Ottawa (Canadá) con el sector empresarial, otro en Quito (Ecuador) con grupos religiosos, otro en Metepec (México) con sectores populares y sindicales, y un último en Atlixco (México) con organizaciones docentes, pequeños empresarios y colegios universitarios. Estas reuniones crearían las bases para que, en 1991, se iniciara la negociación directa entre la URNG y el Gobierno, que duraría cinco años. El presidente Serrano, que había sustituido a Cerezo, lanzó una iniciativa para la Paz Total que permitió la firma, en el mes de abril, de un acuerdo en México con una agenda negociadora de once puntos, en el que los principales capítulos eran el fortalecimiento de la sociedad civil y la función del ejército, los pueblos indígenas, la reforma constitucional y el régimen electoral, el reasentamiento de la población desplazada, las condiciones socioeconómicas, y la reforma agraria. En julio se celebró una segunda ronda de negociación, en Querétaro (México) en la que se trataron los principios para la democratización del país. Como se observará, el proceso guatemalteco tuvo un importante desarrollo desde el exterior del país.

En 1993, bajo la presidencia de Ramiro de León, se iniciaron las reformas institucionales de Guatemala, y la Comisión Nacional de Reconciliación dejó de funcionar. Se creó, no obstante un Fondo Permanente de la Paz, en el que se daba voz a la sociedad civil, y al finalizar el año se iniciaron las negociaciones más formales con la URNG, después de varios "encuentros ecuménicos" organizados por el pastor Paul Wee. Al año siguiente se realizaron rondas de negociación en México y se inició la mediación de la ONU, con el Acuerdo Marco para la Reanudación e las Negociaciones, con una serie de rondas que durarían hasta el acuerdo final de 1996. Se puso en marcha la figura de "países amigos", conformada por Colombia, México, Noruega, España, Estados Unidos y Venezuela, que darían apoyo diplomático y económico al proceso. Naciones Unidas creó la MINUGUA (Misión de Naciones Unidas en

Guatemala), cuya misión verificadora duraría hasta el 2004, y en marzo se firmó el importante Acuerdo sobre Derechos Humanos entre el Gobierno y la URNG, siendo de destacar que este acuerdo se firmó sin un alto el fuego, es decir, en medio de las hostilidades, pero con el propósito de "humanizar" la guerra. Se acordó solicitar la creación de una Asamblea Permanente de la Sociedad Civil (ASC), que se creó en abril y que duró hasta 1996, con el mandato de debatir las materias de fondo abordadas en las negociaciones bilaterales. El proceso de Guatemala aportó, con la ASC, un modelo de participación ciudadana sumamente enriquecedor, siendo de los procesos donde la sociedad civil ha tenido más posibilidades de incidir en la mesa de negociación, concretamente bajo un esquema de funcionamiento por el que se nombraron diez delegados por cada sector social representado, que adoptaban propuestas de "mínimo denominador común" para ser trasladadas a la mesa negociadora.

En 1996, finalmente, se firmó el acuerdo final de paz que puso fin a 36 años de conflicto armado. Constó de 13 acuerdos y 300 compromisos, que no se llegaron a cumplir en su totalidad, en parte porque eran demasiado ambiciosos y en parte porque se perdió un referéndum de 1999 que tenía que ratificar algunos. Guatemala es, pues, un proceso criticado por considerarse con excesivas aspiraciones, poniendo sobre la mesa el dilema de si es mejor un acuerdo menos ambicioso pero realista, o lo contrario. En cualquier caso, el acuerdo puso fin a la violencia armada y permitió que años más tarde, ya en el 2007, se creara una Comisión Internacional contra la Impunidad.

El proceso sudafricano, menos extenso en el tiempo, también nació resultado de un ambiente propicio. A finales de los años ochenta, Sudáfrica vivía con problemas de gobernabilidad, existía una enorme presión externa sobre la política de apartheid, el país sufría una importante crisis económica, y el Congreso Nacional Africano (CNA) de Nelson Mandela perdía los apoyos externos, como resultado de la caída del muro del Berlín y del fin del imperio soviético. Todos estos factores se conjugaron a favor de una negociación que plasmaría en 1988 el recién nombrado presidente De Clerk, que abrió negociaciones secretas con Mandela, convertido ya en el artífice de un proceso que daría la vuelta al mundo y se convertiría en la referencia para otros países que buscan un esquema de transición a la democracia y de reconciliación. Mandela utilizó sus extraordinarios dotes persuasivos para ganarse la confianza y el respeto de sus oponentes y convertir los diálogos secretos en negociaciones formales. Fue liberado en 1990, al tiempo que se legalizaban todas las formaciones políticas y se iniciaba el período de transición. En marzo del año siguiente las iglesias convocaron una Conferencia de Paz, que obtuvo muy

buena acogida por el sector empresarial, convertido en uno de los sectores más favorables al cambio, hasta el punto de crear un Movimiento Empresarial de Consulta. En abril, el presidente De Clerk anunció una cumbre de paz, y poco después se formó una Comisión Facilitadora civil y una Convención Nacional de Paz. A partir de ahí se daría un proceso en paralelo: por una parte se puso en marcha, de 1991 hasta 1994, el Acuerdo Nacional de Paz, como instrumento de participación ciudadana, y por otra se instrumentó la Conferencia para una Sudáfrica Democrática (CODESA), compuesta de cinco grupos de trabajo, y el Proceso de Negociación Multipartidista (PNP), como mecanismo de negociación formal entre el Gobierno y los partidos políticos, incluido el CNA.

El instrumento de participación ciudadana, el Acuerdo Nacional de Paz, funcionaba con dos tipos de estructuras: Una Comisión Nacional de Paz (formada por sesenta personas) y un Secretariado Nacional de Paz (compuesto por siete personas), y estructuras regionales y locales. Estas últimas estaban conformadas por once Comisiones Regionales de Paz (con representantes de grupos políticos, empresarios, sindicatos, autoridades locales, policía, Comisiones Locales y otros sectores), 260 Comisiones Locales de Paz (que reflejaban la composición de cada comunidad y respondían ante las Comisiones Regionales), y 15.000 Monitores de Paz. Esta estructura cívica, similar en el fondo a la de la Asamblea de la Sociedad Civil guatemalteca, debatió durante tres años los temas de la agenda de la negociación hasta que en 1994 se celebraron las elecciones generales, con la victoria de Nelson Mandela y la instauración de un Gobierno de transición, que dio origen a la Asamblea Constituyente y a la formación de una Comisión para la Verdad y la Reconciliación, operativa hasta 1999. En diciembre de 1996 se aprobó la nueva Constitución que ha dado origen a la nueva Sudáfrica del Siglo XXI, llena de retos pero libre del apartheid. Y todo ello gracias al coraje y don de masas del presidente Mandela, el "factor humano" del milagro sudafricano¹, en un proceso que junto al carisma de su líder ha aportado al mundo un modelo participativo con una experiencia singular de reconciliación, por la que el perdón venía condicionado por el desvelamiento de la verdad.

El proceso de paz norirlandés también duró algo más de una década. Sus orígenes inmediatos se remontan a mediados de los años ochenta, y con un ambiente favorable a la paz, ya sea por el cansancio de la guerra, por el contagio de otros procesos, la necesidad económica de lograr la paz, el apoyo de la nueva administración estadounidense y el tremendo deseo de paz de la población. En 1987 se iniciaron los primeros diálogos secretos entre John Hume, líder

¹ Recomiendo la lectura del libro "El factor humano" de John Carlin (Seix y Barral, Barcelona, 2001).

del Partido Laborista y Socialdemócrata norirlandés (SDLP), con el gobierno británico. Hume recibiría once años más tarde el Premio Nóbel de la Paz por su contribución a la paz en Irlanda del Norte. En 1990 se procedió a la apertura de un canal de comunicación con dirigentes del Sinn Féin, y en diciembre de 1993 el Gobierno británico proclamó la Declaración de Downing Street, por la que aceptaba el derecho de autodeterminación de Irlanda del Norte y se comprometía a facilitar un acuerdo con la población irlandesa, así como la entrada del Sinn Féin al diálogo político. Esto permitió que en 1994 el IRA decretara un alto al fuego, hasta febrero de 2006. En enero de 2005 se produjo un alto el fuego de los grupos paramilitares lealistas, y en noviembre de ese año se produjo la visita a Irlanda del Norte del presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, lo que supuso un enorme espaldarazo al proceso.

En junio de 1996 se iniciaron las negociaciones multipartidistas incluyentes, al principio sin el Sinn Féin, con mediación del ex senador George Mitchell, que funcionaron bajo el principio del "consenso suficiente", es decir, que las decisiones se tomaban por mayoría simple siempre y cuando participaran los principales partidos. La toma de decisiones también incluía el llamado "consentimiento paralelo", por el que era necesaria una mayoría tanto de nacionalistas católicos como de unionistas protestantes, y se negociaba bajo el principio de que "nada estaba acordado hasta que todo estuviera acordado", es decir, que los acuerdos parciales no tendrían validez hasta que todo estuviera acordado. Bajo la mediación del ex senador Mitchell se estipuló que en el proceso sólo se utilizarían medios pacíficos y políticos, en lo que se denominó "principios Mitchell". En esta época la ministra británica para Irlanda del Norte, Mo Moulam, demostró su coraje realizando visitas a las cárceles para entrevistarse con presos del IRA y de los grupos paramilitares protestantes, con objeto de convencerlos para que participaran en el proceso de paz. En 1997 el IRA realizó una segunda tregua, que permitió que el Sinn Féin se reincorporara al diálogo multipartito. En abril de 1998, finalmente, se firmó el acuerdo de paz o Acuerdo de Belfast (también conocido como de "Viernes Santo"), por el que se preveía la reforma policial, una reforma de las instituciones de Irlanda del Norte, la formación de un Consejo Ministerial británico-irlandés, un Consejo Ministerial Norte-Sur y una Comisión de Derechos Humanos. Siete años después, en 2005, el IRA renunció a la lucha armada. En el 2007 se estrenó un gobierno compartido entre católicos y protestantes, y en el 2008 se produjo el definitivo desmantelamiento oficial del IRA. La reconciliación tardará muchos años en producirse, y probablemente no será realidad hasta dentro de una generación, pero podrán darse los avances en ausencia de atentados.

Los procesos de paz actuales y los conflictos sin proceso

¿Están los seres humanos condenados a entenderse? Frente a conflictos tan complejos como los de Iraq, Afganistán o Israel-Palestina, u otros de larga data, pareciera lo contrario. Sin embargo, una estadística sobre los conflictos surgidos desde la década de los sesenta hasta la actualidad nos muestra que o no están resueltos todavía o han finalizado con algún tipo de acuerdo.

Situación a finales de 2009 de los 82 conflictos armados surgidos desde 1960

	Número	%
Finalizados con acuerdo de paz	22	26'8
Finalizados con un acuerdo de paz imperfecto	6	7'3
En fase de resolución	7	8'5
No resueltos definitivamente	10	12'2
Finalizado con victoria militar	7	8'5
No resuelto	30	36'6
TOTAL	82	100'0

Como se señala en la tabla adjunta, sólo un pequeñísima parte de los conflictos terminan mediante victoria y derrota de alguna de las partes, mientras que un número muy superior (tres veces más) finalizan mediante algún tipo de acuerdo. Hay motivo, pues, para esperar que los conflictos no resueltos en la actualidad terminen algún día en una mesa de negociaciones. Estamos pues en una época en la que predomina la cultura de la negociación frente a la de la confrontación militar, lo que nos permite abrigar esperanzas sobre la resolución pacífica de muchos de los conflictos vigentes, por difíciles y duraderos que sean. Esta cultura de la negociación queda plasmada en los 25 acuerdos firmados en el quinquenio 2005-2009², que ha permitido el logro de la paz en contextos tan diferentes como en Indonesia (Aceh), Irlanda del Norte, sur del Sudán, Nepal, Burundi o Líbano, y que han puesto a fin a conflictos de décadas con decenas o centenares de miles de víctimas a sus espaldas. Una llamada al optimismo para los 21 procesos en los que, al iniciarse el 2010, todavía no existían procesos abiertos de negociación, de los que 17 se refieren a conflictos catalogables como armados.

² Indonesia (Aceh), Irlanda del Norte, sur del Sudán, Sudán (este), Sudán (Darfur-SLA Minawi), Nepal (CPN), Israel-Líbano, Benin-Burkina Faso, Burundi (FNL), RCA (APDR), Kenya, Colombia (ERG), Sri Lanka (TMVP), Georgia-Rudía, Líbano, Malí (ATNM), Chad (Mocimiento Nacional), República Centroafricana (FDPC), RD Congo (CNDP), Somalia (ARS), India (DHD_J), Myanmar (KNU-KNLA Peace Council), Tailandia-Camboya, Malí (ATNM).

Conflictos sin proceso de negociación a principios del 2010	
Conflictos armados	Argelia (OAQMI), Chad (varios grupos), Etiopía (Ogadén), Rwanda (FDLR), Somalia (al Shabab), Sudán (Darfur, varios grupos), Sudán (meridional), Colombia (ELN, FARC, grupos paramilitares emergentes), Filipinas (Abu Sayyaf), India (CPI), India (Manipur), Pakistán (noroeste), Tailandia (sur), Ruidia (Chechenia), Rusia (Ingushetia), Iraq, Yemen
Ex conflictos armados sin resolver	Sri Lanka, China-Tibet, Indonesia (Papúa-Occidental), Georgia (Osetia del Sur)
TOTAL	21

Fuente: Anuario de procesos de paz 2010, Icaria Editorial 2010

Frente a este universo de no-negociación, existen procesos abiertos, aunque con diferentes niveles de consolidación en múltiples países, como Malí, Níger, Chad, Etiopía, Eritrea, Nigeria, República Centroafricana, Sudán, Uganda, Sáhara Occidental, Filipinas, India, Pakistán, Nepal, Myanmar, China, Taiwán, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Rusia (Kosovo), Moldova, Turquía, Israel y Palestina. Se trata en su mayoría de procesos que sufren numerosas interrupciones y están sujetos a frecuentes momentos de crisis, pero que cuentan con la mínima estructura negociadora que permite esperar una posible salida positiva si se dan las circunstancias adecuadas.

Los tiempos y las rondas de los procesos

Como se ha señalado en los casos de Guatemala o Irlanda, los procesos de paz raramente se producen en espacios temporales cortos. Con frecuencia requieren de una década y lo normal es que duren varios años. De los primeros contactos exploratorios a la firma de un acuerdo final transcurre mucho tiempo, y en medio se habrá intentado consolidar un proceso negociador, con rondas de diálogo, posibles alto al fuego y conversaciones bilaterales. Hasta que no se producen las primeras conversaciones suelen pasar muchos años (15 en Filipinas con el MILF, 10 en Sri Lanka con el LTTE, 11 en Sudán con el SPLA, 27 en Colombia con el ELN), y una vez realizado el primer encuentro lo vital es que se realicen rondas de negociación a lo largo de varios años, que a su vez pueden durar meses o años. Así, por ejemplo, en el período 1991-2007, de 17 años, el ELN y el Gobierno de Colombia han mantenido seis etapas negociadoras (la primera en 1991, en Caracas y Txacala, la segunda en Madrid, en 1998; la tercera en Cuba, en 1999; la cuarta en Cuba, en 2002; la quinta en México, en 2004, y la sexta en Cuba, entre diciembre de 2005 y octubre de 2007. Esta última etapa transcurrió a su vez en ocho rondas, todas ellas en La Habana, más dos encuentros posteriores de delegados en Caracas. Las negociaciones terminaron sin resultado positivo y en el momento de escribir estas líneas no existen negociaciones abiertas.

Las rondas de negociaciones con el ELN		
1991	Caracas (Venezuela) y Txacala (México)	
1992		
1993		
1994		
1995		2005 Diciembre 1ª Ronda
1996		2006 Enero 2ª Ronda
1997		Febrero 3ª Ronda
1998	Madrid	Marzo 3ª Ronda
1999	La Habana	Abril 3ª Ronda
2000		Mayo 3ª Ronda
2001		Junio 3ª Ronda
2002	La Habana	Julio 3ª Ronda
2003		Agosto 3ª Ronda
2004	México	Septiembre 3ª Ronda
2005	La Habana	Octubre 4ª Ronda
2006		Noviembre 4ª Ronda
2007		Diciembre 4ª Ronda
		2007 Enero 5ª Ronda
		Febrero 5ª Ronda
		Marzo 6ª Ronda
		Abril 6ª Ronda
		Mayo 7ª Ronda
		Junio 7ª Ronda
		Julio 8ª Ronda
		Agosto 8ª Ronda

En las conversaciones de paz entre el SPLA y el gobierno sudanés, celebradas en Kenya con la mediación de la IGAD, las rondas de negociación, hasta nueve, tenían una periodicidad mensual, y en cada una de ellas se trataba un tema diferente, con la excepción de los más complejos (como la aplicación de la ley islámica en la capital, el acuerdo básico sobre la distribución del poder y de los recursos, la seguridad militar, y el estatus de las tres provincias meridionales), que se trataron en varias rondas. La diferencia con los intentos del ELN, cuya última ronda de negociación se rompió al exigir el Gobierno colombiano la concentración e identificación de los miembros del ELN, es que la negociación con el SPLA era para temas sustantivos de la agenda, habiéndose superado la negociación de los temas de procedimiento. Es importante, por ello, que los temas procedimentales, el cómo y de qué manera vamos a hacer las cosas, sean tratados en la fase prenegociadora, es decir en la etapa exploratoria, para no tener que sufrir el desengaño y la frustración de una negociación condenada al fracaso por no llegar a un acuerdo en los términos básicos y sin llegar a discutir los temas sustantivos.

El escenario de una ronda: el caso de la primera ronda con el ELN

La realización de una ronda de negociaciones requiere de toda una infraestructura de apoyo para que pueda realizarse correctamente, en la que detalles aparentemente sin importancia juegan un papel determinante para que los delegados que participan en ella se sientan en comodidad para entablar las conversaciones que se requieren. A modo de ejemplo, detallamos a continuación el escenario en el que transcurrió la primera ronda de las negociaciones entre el ELN y el Gobierno colombiano, en diciembre de 2005, en la ciudad de La Habana, en la que los participantes manifestaron al final su interés en

avanzar en un proceso que tuviera como objetivo la paz nacional, y cuyo principal beneficiario fuera el pueblo colombiano. Para manifestar ese simple enunciado fueron necesarios, sin embargo, varios días de reuniones, en los que parte y parte se tantearon para dar continuidad a las exploraciones en fases ulteriores (la segunda ronda se realizó en febrero de 2006).

Por parte del Gobierno colombiano estuvo el Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, y por parte del ELN participaron el vocero de dicha guerrilla, Pacho Galán, y el miembro del Comité Central (COCE), Antonio García, que se reunieron en varias ocasiones en el marco del hotel Palco, un inmenso edificio situado a las afueras de la ciudad, en la zona diplomática, un lugar poco transitado y con mucha seguridad, ideal por tanto para realizar un evento de este tipo. Los negociadores estuvieron acompañados por la sociedad civil, representados por los cinco garantes que desde meses atrás habían animado la labor de la Casa de Paz de Medellín, un espacio de encuentro con el ELN permitido por el Gobierno colombiano, y por donde pasaron centenares de personas representantes de los diferentes estamentos de la sociedad, para conversar con el vocero del ELN y trasladarle las inquietudes de diferentes sectores sociales. En algunas de las reuniones del hotel tuvieron acto de presencia los representantes de los tres países acompañantes del proceso: España, Noruega y Suiza, cuyos diplomáticos aportaron sus conocimientos y habilidades para la buena marcha de las conversaciones. Estos diplomáticos contaban, a su vez, con equipos consultores. Cuba, por su parte, ejerció de país anfitrión, y como tal, se limitó a prestar su territorio y toda la infraestructura logística necesaria para la buena marcha del encuentro. Así, por ejemplo, la delegación del ELN se alojó en una casa habilitada para tal efecto, con su jardín y sus salones para recibir visitas. Las embajadas de los países amigos, a su vez, prestaron sus espacios (salones y jardines) para realizar recepciones donde las partes negociadoras podían conversar de forma distendida y de manera no oficial. Lo que se discutía en la mesa de negociación, por tanto, podía matizarse o complementarse en estos otros espacios, lejos de la prensa y de la presión de las negociaciones formales. En el hotel, finalmente, se aprovechaban todos los espacios (salas de prensa, jardines, piscina, habitaciones, restaurantes) para llevar a cabo reuniones y encuentros también informales entre todos los participantes, de manera que el escenario global (hotel, embajadas y casa del ELN) invitaba al ejercicio de un diálogo constante entre todos los asistentes.

Los "procesos-express": el caso de indonesia en 2005

15

El proceso de paz de Indonesia por la resolución del conflicto de Aceh, un conflicto que data del 1976 y cuyas primeras negociaciones se realizaron en el año 2000, tuvo un momento esperanzador en el bienio 2002-2003, con facilitación suiza del Centro para el Diálogo Humanitario, que juntaron a miembros del gobierno indonesio y de la guerrilla del GAM, que reivindicaba la independencia de la región de Aceh. Lamentablemente las negociaciones fracasaron y pareció que el conflicto entraría en la vía de la confrontación armada. Sin embargo, el tsunami de finales de 2004 que devastó el territorio indonesio (170.000 víctimas mortales) y afectó profundamente el territorio de Aceh, sirvió de revulsivo para dar la vuelta a la situación y dar paso a un proceso inesperado y seguramente irreplicable por la rapidez en que se dio. Para ello fue necesario que durante el período de negociación que duró un año, las partes en conflicto mantuvieran un hilo de comunicación. Este hilo lo tejió un consultor financiero finlandés de 46 años, Juha Christensen, que tuvo la virtud de mantener buenas relaciones tanto con el Gobierno indonesio como con los exiliados del GAM que residían en Estocolmo. Durante este período, Christensen llevo a cabo trabajos de diplomacia paralela en su domicilio, que fueron vitales para que después se reanudaran las negociaciones bajo otro formato.

El caso es que inmediatamente después del tsunami del día 26 de diciembre, las Fuerzas Armadas indonesias hicieron un llamamiento para un cese de hostilidades con el propósito de colaborar en las tareas humanitarias, y el presidente de Indonesia hizo un llamamiento a la guerrilla del GAM para trabajar conjuntamente en la reconstrucción de Aceh. El GAM decretó un alto el fuego. El día 11 de enero, las Fuerzas Armadas ofrecieron una amnistía temporal al GAM si dejaban las armas y se dedicaban a reconstruir Aceh, y dos días más tarde el GAM propuso la celebración de conversaciones para asegurar el éxito del cese al fuego. El día 14 de enero, el ministro de Asuntos Exteriores sueco se reunió con los líderes del GAM exiliados en Suecia, en una iniciativa tendente a consolidar el alto al fuego y a convencer a los responsables del grupo armado a que entablasen negociaciones formales, algo que el Gobierno de Indonesia esperaba que se pudiera realizar en breve. Para ello, y como gesto de confianza, retiró la demanda de captura contra los líderes del GAM exiliados en Suecia, medida que ayudó a que el GAM manifestara su deseo de negociar, aunque en el exterior. El día 23 de enero, el Gobierno de Indonesia declaró que se encontraba preparado para iniciar una negociación, manifestando que se podría negociar todo menos la independencia. El GAM por su parte manifestó que "para bailar un tango hacen falta dos personas", en alusión a que

para lograr un acuerdo se necesitaba del concurso y la participación de ambas partes. El día 25, un día antes de cumplirse un mes del tsunami, se hizo público que el expresidente finlandés y director de la Crisis Management Initiative, Martti Ahtisaari, mediaría en las conversaciones entre el Gobierno de Indonesia y el GAM. Indonesia envió inmediatamente a Finlandia un equipo negociador, formado por el jefe del ministerio para la Seguridad, el ministro de Exteriores y el ministro de Justicia, bajo la supervisión del vicepresidente del país.

La primera ronda de Helsinki, de dos días de duración, se realizó el 28 de enero, un mes después del tsunami, y el presidente indonesio ofreció una amplia autonomía y otras concesiones a la delegación del GAM. En esta ronda se trató de la situación humanitaria, el desarrollo socioeconómico de la región, temas de seguridad, las condiciones del desarme, la amnistía, los derechos humanos y las elecciones. Ahtisaari declaró que las negociaciones eran globales, no por temas sueltos, por lo que el principio sería el de que "nada estará solucionado hasta que todo esté solucionado". Inmediatamente después de terminar la primera ronda se incitó a proceder a una segunda para poco después.

Tres días después, el GAM abandonó temporalmente su exigencia histórica de independencia para aceptar una autonomía provisional, siempre y cuando el Gobierno aceptase celebrar un referéndum al cabo de diez años. La propuesta fue rechazada por el Gobierno, que ofrecía una fórmula de autogobierno o "autonomía especial", pero sin independencia. El 21 de febrero se inició la segunda ronda, de dos días, con los mismos equipos, y con una agenda que incluía los términos de la autonomía especial, la seguridad, el cese de hostilidades y la verificación de los posibles acuerdos. Las dos partes mantuvieron conversaciones separadas con el mediador y se comprometieron a celebrar una tercera ronda para mediados abril. Ya para entonces se divulgó que Finlandia y los países de la UE y de la ASEAN podrían participar en una misión de verificación de los acuerdos, que se veían como alcanzables en la medida que el GAM había cambiado su posición inicial, teniendo una actitud más abierta. En este punto, el mediador finlandés vio la necesidad de poner una fecha límite, mencionando a julio como fecha tope, cosa que se logró, ya que la firma final del acuerdo fue el 15 de agosto. En menos de ocho meses, pues, se logró lo que parecía imposible. Para ello se siguió una metodología intensiva, provocada en parte por el propio vicepresidente indonesio, que personalmente se comprometió con el proceso negociador, enviando puntualmente al presidente indonesio, vía fax y en horarios nocturnos (por el cambio de horario entre Finlandia e Indonesia), los resultados de las respectivas rondas negociadoras.

Secuencia del proceso de Aceh en los primeros meses de 2005

- Tsunami
- Llamamiento al cese de hostilidades
- Alto al fuego
- Ofrecimiento de una amnistía temporal
- Propuesta de conversaciones
- Reunión en Suecia con exiliados del GAM
- Disposición para la negociación
- Mediación de la Crisis Management Initiative
- Primera ronda de negociaciones
- Futuros garantes externos para la verificación
- Fecha límite al proceso negociador

Los "procesos bloqueo". El caso del Sáhara Occidental.

Algunos conflictos no resueltos, que en su momento vivieron enfrentamientos armados, se encuentran estancados por tener las partes una posición inamovible en el tiempo, lo que hace muy difícil lograr una solución y a pesar de que exista un mecanismo formal para la resolución del conflicto. Un caso paradigmático de estos procesos de bloqueo es el del Sáhara Occidental.

En efecto, a pesar de que desde 1991 existe un "plan de arreglo" formulado por Naciones Unidas, las partes, Marruecos y el Frente Polisario, no han sabido encontrar ni la manera de cumplirlo ni de lograr una vía alternativa. Dicho plan de arreglo preveía la celebración de un referéndum de autodeterminación del pueblo saharauí a partir de un censo de votantes existente desde la época colonial. Marruecos, sin embargo, puso numerosos impedimentos a dicho censo, aumentando la cifra de posibles votantes al tiempo que se oponía de hecho a la celebración de un referéndum que contemplase la independencia como una opción. En el año 2003 el Enviado Especial del Secretario General de la ONU presentó el Plan Baker II, que preveía un desarrollo en tres etapas, en la que durante la primera se liberarían los prisioneros de guerra, se acantonarían todas las Fuerzas Armadas y se celebraría una campaña electoral para, en una segunda etapa, celebrar elecciones para elegir la Autoridad del Sáhara Occidental, el Jefe del Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, con amplias competencias, excepto en bandera, moneda, aduanas, correos, telecomunicaciones y relaciones exteriores, de seguridad nacional y defensa exterior. En una tercera etapa, al cabo de cuatro o cinco años, se celebraría un referéndum organizado por la ONU en el que podrían votar los mayores de edad de una lista electoral elaborada a finales de 1999, los repatriados de una lista del ACNUR de octubre de 2000, y las personas que hubieran residido de manera continuada desde finales

de 1999, para votar sobre el Plan de Arreglo de 1991 o por el acuerdo de autonomía ofrecido por Marruecos. Aunque el Frente Polisario aceptó los términos de este plan, fue rechazado sin embargo por el Gobierno de Marruecos, temeroso de no ganar incluso con una situación aparentemente ventajosa para sus intereses.

Desde entonces, los enviados especiales del Secretario General de la ONU no han logrado remover las posiciones de las partes, a pesar de las frecuentes consultas de las rondas de negociación que se han promovido y de las resoluciones del Consejo de Seguridad instando a las partes a negociar de buena fe para encontrar una solución mutuamente aceptable. El Consejo de Seguridad se ve incapaz de imponer de una parte una solución, lo que implicaría una operación de imposición de la paz, algo que no es posible debido al balance de fuerzas en dicho Consejo y al bloqueo seguro de Francia, y por otra no tiene la fuerza suficiente para convencer a las partes a que cedan en sus posiciones. La solución, sin embargo, pasa posiblemente por encontrar una fórmula de compromiso diferente a las posiciones inamovibles históricas, lo que podría suponer que Marruecos cedería en cuanto a la celebración de un referéndum, y el Frente Polisario aceptaría que en una etapa intermedia existiese una autonomía hasta no se celebrase el referéndum mencionado, cuya pregunta inicial podría ser si se acepta o no el estatus vigente de autonomía, dando tiempo así para que dicha autonomía se consolide y constituya una alternativa al bloqueo actual. Ello no habría de ser un impedimento para que el Consejo de Seguridad optase por la celebración de un segundo referéndum más adelante, en el caso de que el primero diese un resultado adverso a la autonomía.

Las condiciones para entrar en un proceso

Como se ha comentado anteriormente, en muchos procesos, en particular los de más antigüedad, se ha tardado muchos años en iniciar las primeras negociaciones. Una vez iniciados, sin embargo, es frecuente que se dedique mucho tiempo a intentar mantener abiertas las negociaciones. Una estadística de 2007³ reflejaba, por ejemplo, que el brazo político del News People Army, el NDF, había dedicado el 31'3% de su vida militar a negociar, y desde que empezó a negociar había dedicado el 60% de su tiempo a dicha tarea. En el sur del Sudán, en un conflicto armado ya terminado, la guerrilla del SPLA dedicó el 24'6% de su historia a negociar. Este porcentaje asciende igualmente al 22'8% de las FARC en Colombia, mientras que la otra guerrilla colombiana, el ELN, sólo ha dedicado el 8'5% de su tiempo (el 3'3% en el caso de la guerrilla tamil, el LTTE).

Lo importante a destacar, en todo caso, es que a partir de un momento dado se ha considerado que existían las condiciones óptimas suficientes para entrar en un proceso de paz, aunque luego se haya incurrido en interrupciones. ¿Cuáles son estas condiciones? Básicamente son diez. En primer lugar se necesita un reconocimiento político implícito de los interlocutores, que siempre es mejor que sea explícito, aunque sea de forma barroca, diplomática, rebuscada y con argumentos del pasado. Este reconocimiento puede ser también de los intermediarios o representantes del grupo armado en cuestión. También se necesita seguridad absoluta para los negociadores, así como sobre el cumplimiento de lo que se vaya a acordar. En cuarto lugar se necesita un acuerdo sobre el metaconflicto, esto es, sobre la esencia de lo que constituye la diferencia de planteamientos. Al menos se necesita un reconocimiento de que tenemos un problema en común, dando espacio y tiempo para abordarlo en la mesa de negociaciones.

Decálogo de las condiciones mínimas necesarias para entrar en un proceso de paz

1. Reconocimiento de los interlocutores
2. Seguridad
3. Garantías
4. Acuerdo sobre el metaconflicto
5. Disposición a ceder algo
6. Voluntad de construir
7. Posibilidad de ganar algo
8. Saber explicarlo
9. Disponer de facilitaciones
10. Dar la palabra al pueblo

La quinta condición es la disposición a ceder algo que pueda ser sustantivo para la otra parte, lo que implica generosidad y disposición para sentarse a una mesa de negociación. La sexta es tener la seguridad de que entrar en un proceso permitirá participar en la construcción de algo nuevo, lo que comporta tanto la voluntad de intervenir como de transformar. La séptima condición es tener la seguridad de que entrando en el proceso hay más posibilidades de ganar algo (para sí y para los demás), que para perder, lo que supone tener confianza en el mismo proceso. La octava se refiere a que hay que tener la manera de explicar que se ha entrado en un proceso, tanto para los propios como para los ajenos, sin que ello implique humillación o derrota, sino más bien una aportación decisiva, generosa y constructiva, lo que implica dominar la comunicación y la interpretación ideológica. Si hay facilitaciones externas, han de ser mutuamente aceptadas y hay que confiar plenamente en ellas. Finalmente, la décima condición es la que se refiere a la dimensión vertical, es decir, a la última palabra dada al pueblo. En demasiadas ocasiones

³ Vicenç Fisas, "Anuario de Procesos de Paz 2007", Icaria Editorial, 2007, p. 204.

se habla en nombre del pueblo, pero sin jamás consultarlo. Un proceso de paz genuino debe disponer de canales de expresión popular para que desde la base se opine sobre los temas sustantivos.

Una radiografía de la situación de tres procesos de 2003, concretamente en Indonesia (región de Aceh), Israel-Palestina y Nepal, nos muestra sobre las razones de tres fracasos de aquel momento, y con una pregunta de fondo: ¿Puede lograrse la paz sin entender lo que pasa, sin generar confianza y seguridad en el proceso, sin conocer lo que se quiere realmente y sin entender los elementos irrenunciables de cada parte, o el daño hechos por todos? En efecto, el caso de Aceh, que terminó satisfactoriamente en el 2005, las razones del fracaso de 2003 fueron la inseguridad, la desconfianza, las incompatibilidades políticas no resueltas en la negociación (las demandas esenciales), las interpretaciones erróneas de los acuerdos y los problemas con el proceso mediador. En el caso de las negociaciones entre Israel y Palestina, las razones del fracaso fueron la cultura de la violencia (la cultura profunda), la dinámica de acción-reacción (la necesidad de dar respuestas violentas inmediatas), la inseguridad, la desconfianza, las incompatibilidad política no resuelta en la negociación, la asimetría del poder militar (aunque con simetría simbólica del daño que se puede infligir), y la poca claridad en el proceso mediador (por la confusión entre el rol de Estados Unidos y del Cuarteto Diplomático). En el caso del Nepal, que logró un acuerdo de paz en el 2006, durante 2003 el fracaso pudo explicarse por la inseguridad, la desconfianza, las incompatibilidades en las demandas esenciales, y por la falta de acompañamiento internacional.

Con el decálogo en la mano, lo que precede pues es interrogarse sobre cuáles condiciones se nota a faltar en un escenario determinado. Así, la pregunta de qué condiciones faltan en Colombia, en Iraq, en el País Vasco, en Georgia o en Chechenia, para poner unos ejemplos, nos ayudará a vislumbrar unos primeros elementos ausentes en un sitio determinado, lo que permite pensar en las estrategias a seguir para rellenar los vacíos existentes.

Riesgos habituales en los procesos de paz

La observación del desarrollo de los procesos de paz de los últimos años permite hacernos una idea de los factores de riesgo más habituales. A menudo se presentan características que dificultan el inicio de un proceso o impiden su transcurso con normalidad. Uno de ellos es la falta de convicción de los actores. Puede evidentemente iniciarse una negociación o una exploración sin que alguna de las partes tenga un pleno convencimiento de que entra en una negociación que

conllevará ceder en algún momento, pero esta falta de convencimiento se hará notar enseguida y dará al traste con la negociación, pues la otra parte le acusará de faltar a la buena fe y de actuar interesadamente por razones puramente estratégicas. Es mejor por tanto no entrar en un proceso hasta que no se tenga el pleno convencimiento de que ha llegado el momento de negociar.

Un segundo factor de riesgo es menospreciar o ignorar los apoyos externos, sean del tipo que fueren. Normalmente se necesita del concurso de mediaciones, garantes, verificadores o incentivadores externos, y no es recomendable prescindir de estas aportaciones. Hay que tener pues la mente abierta para beneficiarse de estas aportaciones del exterior, rehuendo actitudes de autosuficiencia, con la excusa equivocada de no querer caer en dependencias ajenas. Esa apertura al exterior no debería, en ningún caso, equivaler a la aceptación de mediaciones forzadas, que es otro error. La mediación ha de ser voluntaria y querida, nunca impuesta a la fuerza, ya que en ese caso no transcurrirá mucho tiempo hasta que aparezca la frustración y el rechazo.

Otro riesgo habitual es el generarse más expectativas de las razonables. Un proceso de paz está lleno de incertidumbres y problemas y la posibilidad de fracaso o de ruptura temporal es más que posible, es probable que ocurra. No es bueno, por ello, generar falsas expectativas de entrada porque puede generar una actitud proclive a la frustración ante la primera adversidad. Lo más sensato es tener conciencia de las dificultades intrínsecas con el proceso y disponer de las herramientas para superarlas.

Un riesgo al que se enfrentan la mayoría de los procesos es el surgimiento de disidencias y divisiones en los grupos que entran en una negociación. Esto se debe a que hay sectores que se han acomodado al conflicto y a la economía de guerra, que han encontrado ventajas comparativas en el seguimiento del conflicto armado y que, por ello, mantienen una actitud hostil a su finalización. Se convierten en saboteadores del proceso y no dudan en generar nuevos ciclos de violencia. Gestionar la actividad de estos "spoilers" es una de las funciones más importantes de quienes ayudan a mantener abiertas las vías de la negociación.

De la misma manera, es frecuente observar cómo se incumple un alto al fuego decretado durante el proceso, lo que genera temores y sirve de excusa para romper las negociaciones. En este sentido, muchas veces se plantea el dilema de si no es mejor dejar de exigir o de poner como precondition la existencia de un alto el fuego, a sabiendas de lo fácil que es incumplirlo. Es evidente que lo óptimo es negociar con el mínimo de violencia posible, y si es con un cese de hostilidades de por medio, mejor; pero no siempre es posible, por lo que toca manejar con prudencia la continuidad de las negociaciones con posibles violaciones del alto el fuego.

Lo óptimo en un proceso es contar con pocos actores. Pero no siempre es así y a veces hay que negociar con una multiplicidad de ellos. Ocurre en ocasiones que un actor se divide en facciones cuando entra a negociar, normalmente porque hay personas que quieren sacar provecho de la negociación y quieren mantener parcelas de poder, aunque sea mediante el uso de las armas. El conflicto de Darfur es un paradigma de ello. Cuando empezó a inicios del 2003 sólo había dos grupos, el JEM y el SLA. Seis años más tarde, el SLA se había dividido en más de una docena de facciones, lo que implicó toda una serie de negociaciones para que se unificaran o para que al menos tuvieran una posición común. A mayor número de actores violentos, pues, mayor complejidad y mayor dificultad para lograr un acuerdo. Sin embargo, es importante lograr que ninguno de ellos quede por fuera de la negociación, dado su potencial destructivo y de boicoteo del proceso. Así, en el caso de Palestina, por ejemplo, Hamás cuenta con un brazo armado (Hamás-Izz al-Din al Qassem), igual que Fatah (con las Brigadas de los Mártires de al-Aqsa). ¿Pueden estos grupos, junto con la Yihad Islámica Palestina, quedar al margen de un proceso de paz? ¿No son más bien interlocutores inevitables en un proceso negociador?

Dado que los conflictos internos suelen tener una dimensión regional ya sea por el comercio de armas en la zona, o por la generación de personas que han de refugiarse en los países vecinos, es habitual que los países vecinos tomen parte del conflicto y mantengan posturas hostiles. Ese es otro de los riesgos de un proceso. Finalmente hay que señalar que en los conflictos contemporáneos, y en particular en el continente africano, existen enormes intereses económicos vinculados a la continuación del conflicto. El desarrollo de una economía de guerra en zonas específicas de un territorio, donde la explotación de madera, diamantes, petróleo, coltán u otros minerales que permiten obtener ingresos con facilidad, genera unos intereses contrarios a la firma de un acuerdo de paz y alarga el conflicto. Es necesario, en este sentido, crear una estrategia económica para que el logro de la paz sea un incentivo mayor que la perpetuación de la guerra.

Riesgos habituales en los procesos de paz

- Falta de convicción de los actores
- Falta de apoyo externos
- Existencia de una mediación forzada
- Exceso de expectativas
- Surgimiento de violencias y disidencias
- Incumplimiento del alto el fuego
- Existencia de numerosos actores armados
- Existencia de vecinos hostiles
- Intereses económicos vinculados a la continuación del conflicto

Sacando lecciones de los procesos

Según un proyecto titulado “Saliendo de la Violencia”⁴, y llevado a cabo por INCORE (John Darby y Roger Mc Ginty), de la Universidad de Ulster, junto a académicos de la Universidad de Stellenbosch, de la Universidad de Tel Aviv, de la Ben Gurion University, la universidad del País Vasco, y el Centro de Alternativas Políticas de Colombo, a partir del estudio de cinco procesos de paz (Sudáfrica, Irlanda del Norte, Israel-Palestina, País Vasco y Sri Lanka), se pueden analizar las interacciones e influencias de diversas variables. Estas influencias han sido divididas en seis grandes temas:

- 1) Violencia y temas de seguridad
- 2) Factores económicos
- 3) El rol de los actores externos
- 4) Respuestas populares
- 5) Símbolos y rituales
- 6) Progresos hacia acuerdos políticos o constitucionales

En cuanto a la violencia y los temas de seguridad, para los autores de este proyecto conviene evaluar el peso de la cultura de la violencia en la sociedad estudiada, pues a lo largo de la guerra la gente se acostumbra a la violencia como un fenómeno social rutinario. Con la firma de un acuerdo de paz, la criminalidad sin embargo puede continuar aumentando (casos de Sudáfrica, Guatemala o El Salvador), debido también a la continua presencia de las armas.⁵ A ello se añade las dificultades y recelos para desmontar los aparatos militares creados durante el período de violencia, y si son desmontados, hay el riesgo de que no se complete la desmovilización por falta de empleo, surgiendo la posibilidad de que algunos elementos intenten boicotear el proceso de paz. En algunos casos se ha observado también que el miedo genera actos de violencia por parte de algunos miembros indisciplinados de los grupos que están negociando. En todo caso, como ya se ha comentado, es habitual que surjan reventadores (“spoilers”), actores que se han quedado fuera del proceso y que harán todo lo posible para estropearlo.

En cuanto a los factores económicos, los procesos de paz por desgracia no suelen producir “dividendos de la paz”, sino “déficits de paz”. La destrucción causada durante el conflicto difícilmente queda compensada con las nuevas promesas de inversiones, lo que crea descontento y protestas. No hay que olvidar que en muchos casos la guerra ha tenido un coste muy alto para la economía del país. El coste de la guerra en Sri Lanka fue de 723 millones de dólares

4 John Darby & Roger Mac Ginty, *The Management of Peace Processes*, Palgrave, 2000

5 Vicenç Fisas, *Adiós a las armas*, Icaria, 1999

en 1999, llevándose más del 13% del presupuesto, y en Liberia la guerra absorbió el 30% del PIB en el año 2002. No obstante, y como elemento positivo, los comerciantes y sectores empresariales pueden jugar un papel muy activo en promover la paz. Así ha sido en Irlanda del Norte, en Sudáfrica y en Somalia.

Respecto al rol de los actores externos, pueden tener efectos positivos o negativos para lograr la salida al conflicto. Si un vecino siente que sus intereses quedarán amenazados, puede intentar intervenir en el conflicto para influir sobre su desarrollo. También las diásporas pueden tanto financiar a las partes enfrentadas como actuar como mediadoras. Además de actores hay también factores externos que pueden ayudar a cambiar las dinámicas. El fin de la Guerra Fría y del miedo al comunismo, por ejemplo, ayudó al proceso de Sudáfrica. En el año 1987, el gobierno de Sri Lanka declinó las ofertas de mediación del Canadá y de Noruega, por temor a que la diáspora tamil en aquellos dos países tuviera demasiada influencia sobre los mediadores. Por el contrario, la comunidad Irlandesa de EEUU tuvo un rol positivo para persuadir al IRA a favor de un alto el fuego. En el conflicto de Uganda, en 1996 se creó la organización Kacoke Madit por ugandeses en la diáspora británica, creando una red de grupos e iniciativas a favor de la reconciliación del pueblo acholi. Los países vecinos normalmente intentan ayudar a resolver el conflicto, lanzando propuestas u ofreciendo espacios para la negociación. Así debe interpretarse, por ejemplo, la asistencia de Tanzania para Burundi, Gabón para el Congo, China para Corea del Norte, Malasia para Filipinas, Egipto para Israel, o Kenya para Somalia y Sudán.

Un cuarto factor sería el de las respuestas populares. El éxito o el fracaso en movilizar a la opinión pública, y la fortaleza de la sociedad civil suelen ser factores importantes para lograr una salida pacífica, aunque se tarde años en conseguirlo. Determinadas manifestaciones populares masivas pueden ser "ventanas de oportunidad" (como la matanza de 28 activistas sudafricanos en 1992, la bomba de Omagh en Irlanda, el Mandato Ciudadano en Colombia, etc.), pero no son elementos decisivos, sino sólo momentos transitorios que pueden influir mucho o poco en el proceso político y en la toma de nueva de decisiones. En cuanto a los símbolos y rituales, el estudio comprueba que los conflictos étnicos rápidamente toman expresiones simbólicas (banderas, canciones, afiliaciones culturales), y la recuperación de elementos religiosos y lingüísticos. Lo habitual es que sean usados para dificultar la reconciliación, y no tanto para facilitarla. Un ejemplo de ello son las marchas de la Orden de Orange en Irlanda del Norte. No obstante, puede hacerse un uso inteligente de los símbolos a favor de la reconciliación. Mandela, por ejemplo, utilizó con éxito algunos simbólicos, como asistir a la final de la Copa Mundial de Rugby, un deporte de blancos en

Sudáfrica, y ponerse la camiseta del club Springbok. Los gestos simbólicos positivos son aquellos que a través de la imaginación y la magnanimidad logran sorprender al adversario y consiguen disminuir la actitud de sospecha y recelo. Sólo sirve cuando no es una sugerencia de triunfalismo o condescendencia, y si con estos gestos no se busca una ventaja política.

Finalmente, en cuanto a los progresos hacia un acuerdo político o constitucional, es importante romper con la inicial desconfianza entre las partes y ponerse de acuerdo sobre si tiene que haber precondiciones para iniciar y seguir con los diálogos. Como hemos dicho, un acuerdo de paz no se limita a las cláusulas del acuerdo. Lo acordado tiene que ser validado después a nivel popular, normalmente con nuevas elecciones y acuerdos específicos para resolver problemas concretos que afectan al país o a la comunidad.

Las hojas de ruta

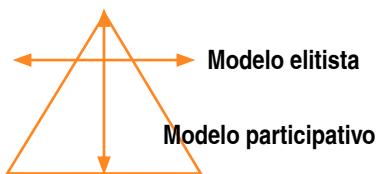
Como se ha comentado, en las primeras etapas de un proceso de paz, normalmente en la fase de prenegociación, las partes suelen ponerse de acuerdo en un esquema de funcionamiento sobre lo que se va hacer, donde se especifican los pasos a seguir en un orden secuencial y con variantes para prever algunos cambios previsibles. A ese esquema se le denomina "hoja de ruta", y es de gran utilidad para tener el mapa mental de lo que hay que hacer. Una hoja de ruta no es un documento cerrado en el que se detallan los pormenores de una agenda. La agenda propiamente dicha se elabora después, e incluye los temas sustantivos de discusión. En la hoja de ruta, en cambio, se indican los pasos, el quien va a hacer qué y de qué manera. Nada más. Es la guía orientadora y no resuelve los múltiples interrogantes que se dan en el proceso, aunque ayuda a evitarlos.

Por ejemplo, y tomando el caso de Colombia, el PNUD redactó en 2003 un informe titulado "Callejón con salida", en el que se mostraba una hoja de ruta para aquel momento, válida para las dos guerrillas del país. El esquema constaba de tres fases (diálogo abierto, negociación y salida negociada). En la primera se especificaba que el diálogo abierto sería blindado a interferencias y recibiría el apoyo de terceros. También se indicaba que aprovecharía las lecciones de experiencias anteriores y se elaboraría una estrategia de paz como política de Estado, no de gobiernos coyunturales. En cuanto a la fase negociadora se indicaba que a ser posible sería de manera unificada, es decir, se procedería a una negociación conjunta ELN-FARC, que se haría sin prisas y con una agenda pequeña (a diferencia de la seguida en los encuentros de El Caguán, en el año 2000), con tres temas prioritarios, a saber: el plano internacional, la base social de las guerrillas y las reformas. También se indicaba que podría haber

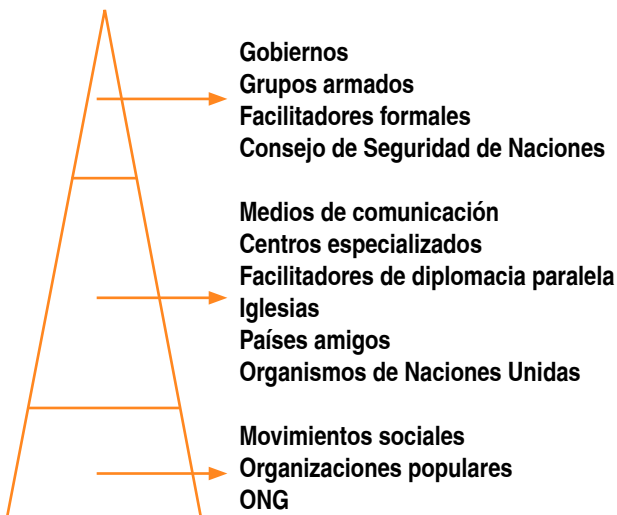
facilitación de países europeos y una coordinación desde la ONU. Finalmente, la salida negociada habría de contar con el aval de Estados Unidos, supondría concesiones reales por parte del Estado, y se sometería a referéndum lo pactado. Como se verá, la hoja de ruta no avanza los pormenores de la negociación, sino sólo el marco por el que ha de transitar.

Los actores de un proceso de paz. ¿quién hace qué?

Como hemos advertido al inicio, hay modelos de procesos de paz, como el guatemalteco o el sudafricano, en los que la sociedad civil ha tenido un papel protagónico, al crearse estructuras participativas que han permitido dar voz a la sociedad, ya sea en los primeros momentos o en fases avanzadas del proceso. En otros, la voz cantante ha quedado relegada a los actores primarios (Gobierno y grupos armados), más los posibles acompañantes que conforman un grupo de facilitación. En todo caso, ya se trate de procesos participativos o de procesos elitistas, en un proceso intervienen múltiples actores con roles diferenciados.



Si representamos en una pirámide el tipo de actores que normalmente podemos observar en un proceso de paz, observaremos también que en la cúspide la pirámide se encuentran los actores primarios más los facilitadores formales. Son los actores más visibles, los que podemos encontrar en los medios de comunicación y los que salen reflejados en la foto final del acuerdo de paz, en el caso de que el proceso evolucione satisfactoriamente. En este espacio figura también el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en aquellos casos en los que el Consejo ha incluido el conflicto en su agenda.



En un segundo plano de la pirámide, más abajo, encontraremos un espacio intermedio en el que figuran actores como los países que acompañan el proceso, las diplomacias de apoyo (en lo político y en lo económico, y a veces en lo militar, si hay verificación), los medios de comunicación, las iglesias implicadas, los organismos de Naciones Unidas, las entidades de apoyo, los centros especializados en resolución y mediación de conflictos, etc. En este espacio figurarían el Centro para el Diálogo Humanitario, el Centro Carter, la Comunidad de San Egidio, etc.

En la base de la pirámide se encuentran las ONG, los movimientos populares y las organizaciones cívicas que sustentan todo el proceso.

Desde otra perspectiva, y atendiendo a las diferentes fases del proceso, observaremos que los niveles más habituales de participación de la sociedad civil en los procesos de paz corresponde a la primera y última etapa, las referida a la prevención y al post-acuerdo o implementación, mientras que a la diplomacia paralela le corresponde un rol más activo en la fase de prenegociación. A la diplomacia oficial, en cambio, le corresponde una actuación en prácticamente todas las fases.

Niveles habituales de participación



La etapa final de los procesos: el posconflicto y la implementación de los acuerdos de paz

Hay quien ha dicho que un proceso de paz empieza de verdad con la firma de un acuerdo. Llega entonces la hora de la verdad. Se dejan atrás las etapas de exploraciones y negociaciones y se inicia una nueva fase en la que hay que poner en marcha lo acordado. Si se tiene éxito, hablaremos de un buen proceso de paz; si se fracasa, es probable que surjan nuevas violencias e injusticias, y se pondrán en duda las bondades del acuerdo. ¿Valió la pena?, se preguntarán muchas personas. Valió, en todo caso, porque se puso fin a la violencia armada, a los enfrentamientos fratricidas, a la crueldad de la guerra, pero no se consiguió la paz. Terminada la confrontación armada, toca reconstruir lo destruido, lo material y lo inmaterial. De ahí que durante unos años se hable de etapa de reconstrucción posbélica, en la que hay que trabajar al menos en ocho áreas, con la agenda siguiente:

- 1 – Apoyo al proceso de democratización
 - Modernización del Estado
 - Educación democrática
 - Reforma del sistema de seguridad
 - Apoyo a los procesos electorales
 - Fortalecimiento del sistema judicial
 - Apoyo a la sociedad civil
 - Educación cívica

- 2 – Vigilancia sobre los derechos humanos
 - Educación en derechos humanos
 - Refuerzo de la procuraduría de derechos humanos
 - Creación de organismos y tribunales especializados
 - Difusión del Derecho Internacional Humanitario

- 3 – Fortalecimiento del proceso de paz
 - Verificación de los acuerdos
 - Apoyo a los organismos de diálogo y reconciliación
 - Creación de comisionados de paz
 - Creación de Comisiones de la Verdad

- 4 – Desmilitarización
 - Desminado
 - Reducción de las Fuerzas Armadas y de los presupuestos militares
 - Supresión de los cuerpos involucrados en la represión
 - Formación de unas Fuerzas Armadas con ex combatientes
 - Nuevos conceptos de seguridad humana

- 5 – Desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes
 - Transferencia de tierras
 - Asistencia educativa, sanitaria y alimenticia
 - Capacitación
 - Apoyo a proyectos productivos
 - Creación de microempresas y cooperativas
 - Educación para las familias

- 6 – Apoyo al retorno de refugiados y desplazados
 - Apoyo humanitario de emergencia
 - Asistencia alimentaria
 - Asistencia sanitaria
 - Reasentamiento

- 7 – Apoyo los heridos y a las familias de las víctimas

- 8 – Rehabilitación de las zonas dañadas
 - Reconstrucción de las infraestructuras

Sin excepción, todos los países que han firmado un acuerdo han de hacer frente a toda una serie de dificultades políticas, económicas y sociales, y en virtud de la superación de estas dificultades es como podrá hablarse de una auténtica superación del conflicto original. Como muestra del surgimiento de estas dificultades se ha tomado una muestra de tres casos, sur del Sudán, Côte d'Ivoire y Burundi, con acuerdos de paz firmados en 2005, 2007 y a principios de 2009, respectivamente, y se ha realizado un corte analítico a finales de 2009, para ver el tipo de problemas que tenían que hacer frente los tres países, con el siguiente resultado:

Sur del Sudán: problemas con el censo electoral, comercio de armas, distribución de las rentas petroleras, violaciones de los derechos humanos, atraso en la reforma de los servicios de inteligencia, enfrentamientos tribales y aumento de la inseguridad.

Côte d'Ivoire: problemas por el retraso de las elecciones, enfrentamientos entre facciones rebeldes, control por los recursos naturales, disputas por el control de la tierra, debilidad del tejido social, uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, violación de los derechos humanos sobre menores, falta de información sobre las personas desplazadas, tensiones intercomunitarias, retraso en el desarme de las milicias progubernamentales, y problemas en la integración de los rebeldes.

Burundi: retraso en el desarme y desmovilización de ex combatientes, proliferación de armas ligeras, criminalidad, violaciones de los derechos humanos, enfrentamientos por la propiedad de la tierra, recelos sobre el código electoral y división dentro las fuerzas de oposición.

Como se habrá observado, varios de los problemas son comunes a los tres países y otros constituyen retrasos en la implementación de los acuerdos firmados meses o años antes, lo que nos muestra la extrema dificultad para cumplirlos a cabalidad.

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

**Hanoi is closer than Delhi.
Conflict analysis and peacebuilding
dilemmas in North East India and
South East Asia from a
comparative perspective**

Jordi Urgell García
María Vilellas Ariño

March 2010

Peacebuilding Papers (*Quaderns de Construcció de Pau*) is a publication of the School for a Culture of Peace (Escola de Cultura de Pau). Its objective is to disseminate the research conducted in this institution on peacebuilding and to bring it closer to the interested public. These research papers will follow three basic lines of work. First, they will offer academic analyses of a variety of topical issues. A second series of documents will make proposals to facilitate intervention by actors involved in the various aspects of peacebuilding. Finally, monographs will analyse current armed conflicts, situations of tension, peace processes or postwar rehabilitation processes, based on field work by researchers from the School for a Culture of Peace.

Index

Introduction	5
I.- Case studies: Indonesia (Aceh), Philippines (Mindanao), Thailand (south), Burma and India (Assam, Nagaland, Manipur, Tripura)	5
II.- Conflict dynamics and narratives: A comparison between South East Asia and North East India	8
Patterns of violence: complexity, fragmentation and factionalism	8
Long, protracted, forgotten conflicts	10
Vertical and horizontal conflicts	11
From geostrategic Cold War conflicts to identity and self-determination disputes	12
Clash of narratives: internal colonialism vs. development and nation-building	14
The minorities within minorities problem	16
International dimensions	18
III.- What about the solutions? Dilemmas and challenges	20
The international involvement in peace processes	20
Autonomy and minority rights as a solution to self-determination conflicts?	21
Bibliography	24
Escola de Cultura de Pau (UAB)	26

SUMMARY

Most of the exhaustive literature that exists about the armed conflicts in North East India focuses its analysis on the centre-periphery relationship between the government of India and the political elites, insurgencies and state governments in North East India. There also exists a growing body of literature dealing with the transnational dimensions of the conflicts in North East India, a region that shares 98% of its borders with other countries and only 2% with India. However, there have been no systematic efforts to analyze the political situation from a comparative perspective. This paper compares some of the conflicts in North East India –mainly the cases of Assam, Manipur, Nagaland and Tripura– with those in South East Asia –Indonesia (Aceh), the Philippines (Mindanao), Thailand (south) and Burma (east)– in terms of the conflicts' causes and dynamics, the insurgencies' goals, narratives and tactics and the governments' conflict management strategies. Although further research is needed on this comparative perspective, one preliminary conclusion of this paper is that there are many similarities between those conflicts in North East India and South East Asia.

Introduction¹

Most of the exhaustive literature that exists about the armed conflicts in North East India focuses its analysis on the centre-periphery relationship between the government of India and the political elites, insurgencies and state governments in North East India. There also exist a growing body of literature dealing with the transnational dimensions of the conflicts in North East India, a region that shares 98% of its borders with other countries and only 2% with India (Bhaumik, 2007; Kumar Das, 2007). However, there have been no systematic efforts to analyze the political situation in North East India from a comparative perspective. This paper compares some of the conflicts in North East India –above all, those in Assam, Manipur, Nagaland and Tripura– with those in Indonesia (Aceh), the Philippines (Mindanao), Thailand (south) and Burma (east) in terms of the conflicts' causes and dynamics, the insurgencies' goals, narratives and tactics and the governments' conflict management strategies. Although further research is needed on this comparative perspective, one preliminary conclusion of this paper is that there are many similarities between those conflicts in North East India and South East Asia.

The paper is organized in three parts. The first summarizes the background of some of the active armed conflicts² and tensions³ in North East India and South East Asia. The second section compares these conflicts and tensions by focusing on their dynamics and causes, as well as the war and peace strategies of both governments and insurgencies. The third part of the paper addresses some of the peace-building challenges in both regions, especially focusing on the potential role of the international community and the prospects for success of autonomy and minority rights regimes as a mechanism to overcome the sterile clash between the self-determination right raised by many ethno-political groups and the territorial integrity principle defended by many States.

I.- Case studies: Indonesia (Aceh), Philippines (Mindanao), Thailand (south), Burma and India (Assam, Nagaland, Manipur, Tripura)

Although the struggle for self-determination in Mindanao hails back to before the Philippines achieved independence in 1946, the armed conflict in Mindanao started at the end of the 1960s, when Nur Misuari founded the MNLF to demand self-determination for the Moro people, a set of Islamised ethnolinguistic groups politically organised into independent sultanates since the 15th Century. The massive settlement programmes undertaken by Manila to alleviate overpopulation pressures in Visayas and Luzon dramatically changed the demographics of Mindanao to the point that today the Moros do not make up more than 20% of the population in Mindanao and the few regions in which they are the majority are

¹ Most of the findings of this paper are based on the field research made by the authors in North East India and South East Asia. Dozens of persons were interviewed during the field research, basically scholars, officials and diplomats, NGO workers, human rights activists, community leaders, displaced people and other victims of the conflict, local politicians and former or active rebels. However, as some of these persons asked not to be quoted, the authors prefer not to quote any of the persons interviewed.

² An armed conflict is understood to be any confrontation involving regular or irregular armed forces with objectives perceived as incompatible in which the continuous and organised use of violence: a) causes at least 100 deaths in a year and/or a serious impact on the area (destruction of infrastructures or nature) and human safety (e.g. people wounded or displaced, sexual violence, insecurity of food supplies, impact on mental health and on the social fabric or disruption of basic service); b) is intended to achieve objectives that can be differentiated from ordinary crime and are normally associated with: demands for self-determination and self-government or identity-related aspirations; opposition to the political, economic, social or ideological system of a State or the internal or international policy of a government, which in both cases provides motives for a struggle to achieve or erode power; or the control of resources or the territory (School for a Culture of Peace, 2009: 21)

³ Tension is considered to be any situation in which the pursuit of certain objectives or the failure to meet certain demands put forward by various agents involves high levels of political and social mobilisation and/or a use of violence with an intensity that does not reach the level of an armed conflict. This can include confrontations, repression, coups d'état, and bombings or other attacks. In certain circumstances, its escalation can lead to a situation that degenerates into armed conflict. Tension is normally linked to: a) demands for self-determination and self-government, or identity-related aspirations; b) opposition to the political, economic, social or ideological system of a State, or the domestic or foreign policy of a government. In both cases this provides motivation for a struggle to achieve or erode power; or c) control of resources or a territory. (School for a Culture of Peace, 2009: 47-52)

quite clearly the most impoverished of the country. In 1996, the MNLF signed a peace agreement providing for autonomy in the Muslim-dominated areas of Mindanao (Autonomous Region of Muslim Mindanao). For strategic, ideological and leadership reasons, the MILF had split from the MNLF at the end of the 70s, fighting until present date for the self-determination of the Moro people (also known as Bangsamoro). In recent years, both parts have signed a ceasefire agreement (monitored by an international team) and have held several rounds of peace talks. The core issue in these talks is that of the ancestral domains of the Moro people and the establishment of a Bangsamoro Juridical Entity, an arrangement that could pave the way for a Free Associated State or any other formula of asymmetric federalism that would recognize the Bangsamoro homeland. On the other hand, the Abu Sayyaf group has been fighting to establish an independent Islamic state in the Sulu archipelago and the western regions of Mindanao since the 1990s. Although Abu Sayyaf initially recruited disaffected members from MNLF and MILF, it subsequently moved away ideologically from both these organisations and became increasingly involved in systematic kidnappings, extortion, decapitation and bomb attacks, leading to be considered as a terrorist group by many governments.

In **southern Thailand**, a country with a Thai Buddhist majority, the population is mainly Muslim and ethnically Malay. At the beginning of the 20th Century the Kingdom of Siam and the British colonial power in the Malay Peninsula agreed on the partition of the Sultanate of Patani, with some territories coming under the sovereignty of modern Malaysia and others (the current southern provinces of Songkhla, Yala, Patani, Satun and Narathiwat) falling under Thai sovereignty. Throughout the 20th Century there were serious resistance against the nation-building policies and 'Thaification' process in the south promoted by Bangkok, especially since the 1930s. These policies, aimed at creating more political, cultural and religious homogenisation in the country, placed special emphasis on the most significant aspects of the collective identity of the Malay-Muslim population such as the education system, the language or the religion. Such policies, along with the perception that the central government economically marginalized the south, caused the emergence of several secessionist insurrectionary groups since the middle of the century. The conflict reached its peak in the 1960s and 1970s and eased in the following decades thanks to the economic growth in the 1980s and the progressive democratisation of the country in the 1990s. In that period, Bangkok implemented some policies of cultural recognition and offered a wide-reaching amnesty, which provoked the demobilization of a significant part of the armed insurgency to the point that political violence had practically disappeared at the threshold of the new

millennium. However, the victory of Thaksin Shinawatra in the 2001 elections led to a drastic shift in the counterinsurgency policy and resulted in an outbreak of violence that has caused the death of almost 4,000 people since 2004. One of the basic characteristics of the current conflict is that nobody claims the armed attacks and that most of the victims are civilians.

In the Indonesian province of **Aceh**, ruled by an independent and influential sultanate for several centuries, there is a long tradition of armed resistance, firstly against the Dutch colonialism, then against the modernizing laicism imposed by Sukarno through the Darul Islam movement and, finally, from the 1970s onwards, against the centralist and predatory nationalism of Suharto. This last episode of armed violence was carried out by GAM, a national liberation movement that claims that Aceh has been systematically neglected by Jakarta through policies of cultural homogenization, demographic colonization, economic pillaging and brutal military repression. Hassan di Tiro, closely related to the last Sultan of Aceh, unilaterally proclaimed the independence of Aceh in 1976. The conflict reached maximum intensity during the 1990s, when Aceh was declared a Special Zone of Operations. The democratisation of Indonesia in 1998 –after the Asian crisis and the sudden fall of Suharto– gave way two political and peaceful attempts to solve the conflict, the so-called Humanitarian Pause and later the Cessation of Hostilities Agreement. However, the failure of the peace processes led in 2003 to the declaration of martial law and the largest military operation in the region since the invasion of East Timor in 1975. Afterwards, the tsunami of December 2004 forced both sides to initiate peace negotiations in Helsinki, which crystallized in the Memorandum of Understanding, signed on the 15th of August 2005. The peace agreement –which provided a broad autonomy for Aceh, the demilitarisation of the region, the disarmament of the GAM and the deployment of an international mission to monitor its implementation– brought about a significant reduction in violence. Since then, the implementation of the peace agreement has taken place without significant problems and under the watchful eye of the Aceh Monitoring Mission. In fact, for the first time in the history of Aceh, local parties were allowed to participate in the local elections of December 2006, won by a former leader of the GAM that became the current Governor of Aceh. However, in the years following the signature of the peace agreement various tensions have been recorded linked to the reintegration of combatants, demands for the creation of new provinces or the alleged corruption and incompetence of the public authorities.

Myanmar, ethnically one of the more diverse countries in the world, is made up of seven administrative

divisions, where the Burman majority predominates, and seven states that take their name from the main ethnic group that inhabits them: Chin, Rakhine, Kachin, Shan, Kayah, Karin and Mon. Following the end of British colonization in the 1940s, the Burman and some of the ethnic leaders decided to create the Union of Burma, built on a federal constitution that recognised the right to secession. Following the assassination of the national leader who inspired this agreement (Aung San, father of Aung San Suu Kyi), it soon became clear that the federal agreement was not going to be implemented. Instead, the government progressively centralized the political power in Rangoon and took controversial measures such as the declaration of Buddhism as the official state religion. Thus, some ethnic minorities began to ask for greater levels of autonomy and even independence and created several armed groups, such as the ALP (Rakhine); the CNF (Chin); the KIO (Kachin); the KNPP (Karen); the KNU (Karen); the SSA-S (Shan) or NMSP (Mon), only to mention some of the strongest ones. Allegedly to prevent the dismemberment of the country, the leader of the Armed Forces, General Ne Win perpetrated a coup d'état in 1962 and established a one-party regime and the so-called "Burmese Way to Socialism". The new government completely isolated the country and also intensified centralisation and 'Burmisiation' policies and systematically repressed the ethnic minorities. Although the military junta has changed its name and leader, it has ruled the country since 1962, probably being the longest standing military dictatorship in the world. In 1988, the government began a process of ceasefire agreements with some of the insurgent groups, allowing them to pursue several economic activities, but rejecting any peace agreement that addresses the self-determination and democratization claims. However, many armed groups are still active –KNU and SSA-S being the strongest ones– and the Army has continued its counter-insurgency operations, provoking the displacement of thousands of civilians amid many accusations of massive human rights violations.

In North East India, currently there are three active armed conflicts –Nagaland, Manipur and Assam– and one situation of tension –Tripura. Other states, though more peaceful, have also been affected by unrest and violence. The famine that took place in Mizoram in the sixties led to an armed conflict that ended two decades later with an agreement between the parties and the rebels integrating in mainstream politics. Meghalaya faced some instability until it declared a full-fledged state and still today some armed groups maintain low-level insurgent campaigns, have bases there or cross the state in their way to Bangladesh (Cline, 2006). In Arunachal Pradesh violence episodes have been quite rare, although armed groups operating in other states, especially in Nagaland, have some bases and hideouts in this state. As Cline points out,

"Arunachal Pradesh has faced 'overflow' insurgent operations by the NSCN-IM and the NSCN-K. Both Naga groups have conducted significant attacks in the state, both against security forces and against each other." (Cline, 2006: 140).

The oldest conflict in the region is that of **Nagaland**, where the insurgent movement dates back to 1956, when the Naga National Council (NNC) started the armed confrontation against the Indian Government demanding independence and the creation of a sovereign country for the Naga people. Prior to the beginning of the armed struggle, Naga tribes claimed independence even before India obtained its own one. In 1963, Nagaland was declared a full-fledged state within the Indian territory, and twelve years after this benchmark, the Indian Government and the NNC reached the so-called Shillong Agreement. Some factions of the NNC rejected the agreement, and in 1980 the National Socialist Council of Nagaland (NSCN) was created, keeping the conflict active. A split along tribal lines within the group led to the creation of NSCN-IM (headed by Isak and Muivah) and NSCN-K (led by Khaplang). In 1997 the NSCN-IM reached a ceasefire agreement with the Government and initiated peace talks that have kept ongoing periodically since then, without substantial advances or final agreements being achieved. In 2000 the NSCN-K agreed also a ceasefire. Since both ceasefires were arranged, no clashes against Governmental forces have taken place, but factional fighting among both groups has not stopped, reaching at certain moment intensity levels of an armed conflict (Urgell and Villellas).

The armed conflict in **Assam** is also rooted in the feeling shared by high proportions of the Assamese population of never having been a part of India. Tensions in the state started in the 1970s due to the large influx of population coming from Bangladesh as a consequence of the armed conflict that led to the creation of this country in 1971. Between 1979 and 1985, a big non-violent social movement raised, known as the "Assam Movement", led largely by the student organization All Assam Students Union (AASU). The main demand was the deportation of all the illegal migrants, perceived by local population as a threat to their identity due to the large numbers that had arrived after 1971. The conflict turned violent in the early eighties after the creation of the armed organization United Liberation Front of Assam (ULFA), that has demanded since then the formation of an independent and sovereign Assam. In 2005 a peace process started with the mediation of a civil society group, People's Consultative Group (PCG), designated by the ULFA. Nevertheless, the process ended without advances. In 2009 the ULFA suffered a serious setback after the surrender of large numbers of the 28th battalion, one of the most important for

the armed group. However, low-intensity levels of violence persist in the state (Urgell and Vilellas).

In parallel to this conflict, there have also been other conflict spots. Bodo armed groups have also demanded higher levels of autonomy and even independence for the Bodo people since the 1980s, achieving certain degrees of recognition. In 1993 an agreement was reached for the establishment of the Bodoland Autonomous Council. This accord was not accepted by all factions, and clashes persisted. In 2003 this agreement was expanded leading to the establishment of the Bodo Territorial Council. In 2005 a ceasefire agreement was signed with one of the main bodo insurgent movements, the NDFB, although some factions have remained active. And finally, there have been several inter-ethnic clashes in the state, especially among Kuki, Karbi and Dimasa communities in the Karbi Anglong and North Cachar Hills districts, with a very serious impact on civilians. Ethnic armed groups have taken part in these clashes, aggravating the violence (Urgell and Vilellas).

In **Manipur**, the insurgency arose in the sixties, with the creation of the Meitei armed group United National Liberation Front (UNLFF). Manipur, that had become a kingdom independent from India in 1948, merged with it in 1949 when its king signed an agreement with Delhi. Grievance feelings by Meitei population –not recognised as a Scheduled Tribe within Indian legislation– gave way to independence aspirations. The main insurgent groups, UNLFF and People’s Liberation Army (PLA), have shared this demand. The escalation of violence led to the designation of Manipur as a ‘disturbed area’ in 1980. Together with the Meitei insurgency that has been active mainly in the Imphal valley, the Naga armed groups have also operated in the state areas inhabited by Naga population, where clashes between different ethnic groups, such as Nagas and Kukis have been also frequent, further complicating the conflict landscape of the state. In 2008 and 2009 the conflict in Manipur became the most serious one in the North-East in terms of casualties and number of attacks (Urgell and Vilellas).

In **Tripura** the situation has been somehow different, as the main issue has been the demographical transformation experimented by the state as a consequence of the arrival of non-tribal population, particularly from the territory of present-day Bangladesh. The main population influx took place after India’s partition and again as a consequence of the war that led to the creation of Bangladesh in 1971. In the 1901, the tribal population represented 53% of the census, but in 1991, this percentage was reduced to 31%. The feeling that political parties were favouring the economic prosperity of Bangladeshi population in detriment of indigenous people fuelled

the creation of insurgent groups, the most important of them Tripura National Volunteers. During 1979 and 1980 very serious inter-ethnic riots took place, with a death toll of more than 1.800 civilians. In 1989 TNV signed an agreement with the Government, but the dissatisfaction of some leaders with the terms of the agreement led to the appearance of new armed groups such as the NLFT and the ATTF, the former with Christian ideology, the latter demanding only the deportation of those arrived from Bangladesh later than 1951. Since 2006 violence has sharply declined due to various agreements and the demobilization of many combatants (Urgell and Vilellas).

II.- Conflict dynamics and narratives: A comparison between South East Asia and North East India

This section⁴ compares the conflicts in North East India and South East Asia by identifying some significant features of the causes, typology and dynamics of those conflicts. Some of the issues addressed below are the fragmentation and atomization of violence; the long and protracted nature of the disputes in the region; the distinction between vertical and horizontal conflicts; the evolving nature of the conflicts, from Cold War geostrategic disputes to identity and self-determination conflicts; the narratives of both the States and the insurgent groups regarding the causes and the solutions of the conflicts; the relationship between majorities and minorities and, finally, the international dimensions of the intrastate conflicts in both North East India and South East Asia.

Patterns of violence: complexity, fragmentation and factionalism

One of the main characteristics of the ongoing conflicts in South East Asia is the huge number of armed actors and the complex web of cooperation and competition links created between them on the basis of ideological, strategic or opportunist reasons. Some of the factors behind the atomised patterns of the violence in North East India and South East Asia have to do with the diverse ethnolinguistic landscape of the region, with many armed groups claiming to defend the rights of the community they belong to. Following the security dilemma theory, in a context of violence where the State is inexistent

4 Some of the ideas of this part were presented at the 5th European Association on South East Asian Studies (EuroSEAS) Conference (Naples, Italy) in the working paper “Minorities within minorities in South East Asia: Spoiling Peace or Seeking for Justice? A comparative analysis of Aceh, Mindanao, Burma and Southern Thailand”.

or weak, some of these armed groups also regard themselves as security providers to their own ethnic group. On the other hand, the fact that almost all the aforementioned conflicts are protracted—almost all of them have been ongoing for more than four decades—and fought in isolated and remote areas creates the conditions for other groups with its own economic and political agendas and military strategies to get involved in these conflicts. That seems to be the case of some regional militant networks or organised crime groups that take advantage of the economic, social and political opportunities provided by decades of violence. Another important set of factors has to do with government counterinsurgency policies, quite often based on the creation and funding of paramilitary and self-defence groups and the “divide and rule” strategies aimed at promote factionalism and constant schisms within the armed opposition groups. Some of these factions ally or cooperate themselves with the government to fight against the armed organisations from which they have split.

In North East India, there are more than 30 active armed groups (Cline, 2006; Hussain, 2007), most of them having suffered factionalism. In the Indian state of Assam, the so-called Surrendered ULFA (SULFA) is collaborating with the police in counterinsurgency actions against the ULFA. In Bodoland, the main Bodo outfit, the National Democratic Front of Bodoland (NDFB) was divided between those who wanted to continue the armed struggle (the Ranjan Daimary-led faction) and those who wanted to keep alive the ceasefire agreement. In the districts of Karbi Anglong and North Cachar Hills, both in Assam, the Karbi Longri North Cachar Hills Liberation Front (KLNLFF) broke away from of the United People’s Democratic Solidarity (UPDS) after this outfit signed a ceasefire agreement in 2002. In the same districts, the Black Widow outfit, also known as the DHD-J, is a breakaway faction of the Dimasa armed group Dima Halim Daogah. In Nagaland, the NSCN split between the followers of Khaplang (NSCN-K) and those of Isaac and Miuvah (NSCN-IM). In the last years, most of the clashes in Nagaland have been between these two Naga armed groups and not between the Army and the Naga insurgencies. In Tripura, the NLFT emerged from the Tripura National Volunteers soon after this historic insurgency reached an agreement with the Government in 1988. Former combatants of TNV also formed the All Tripura Tribal Force, from which the All Tripura Tiger Force emerged in the early 1990s.

In Aceh, the GAM did not experience significant factionalism or desertions, but faced serious internal tensions between the leadership based in Sweden and the local commanders in Aceh. These tensions appeared to be explicit during the regional

elections in December 2006, when the “Swedish” and the “Acehnese” leaderships backed different candidates. Apart from that, in the central districts of Aceh the Army backed several anti GAM militias.

In Mindanao, the government has openly accused the three main Moro insurgent groups—the MILF, the MNLF and Abu Sayyaf, specially the last one—of having links with foreign terrorist groups such as Darul Islam and Jemaah Islamiyah, thus converting Mindanao—above all the Sulu archipelago—in a terrorist haven. In fact, Manila has threatened to break off its peace talks with if the MILF did not publicly reject those organisations. Apart from these armed organisations, there are three other phenomena that have to be taken into account to assess the enormous atomisation of violence in the region: first, the widespread availability of small arms in Mindanao; second, the existence of many self-defence groups and armed militias, many of them created and funded by different politicians (such as the Civil Volunteer Organisations linked to the governor of Maguindanao), and, third, the importance of “rido”, a local phenomenon that refers to the historic clashes between different families or clans that have provoked the death of hundreds of people in recent decades.

In southern Thailand, historically the secessionist insurgent movement has been highly fragmented into many different groups, such as the BNPP, the BRN, the Pulo, the New Pulo, the GMIP or the RKK. At the end of the 1990s the umbrella-organisation Bersatu tried to coordinate the insurgent movement, but did not succeed and today has been practically dismantled. From 2004 onwards, the insurgent movement is even more atomised than the “historical” armed organisations, with many small, flexible and independent cells without identifiable leaders or explicit political objectives. Although the government has always said that the conflict in the south is strictly a domestic problem, it has recognised that the insurgents have received support and training from radical Muslim organisations in Cambodia and Indonesia. Furthermore, there are many civil self-defence groups allegedly supported by the State.

In Burma, although the Military Junta has managed to sign ceasefire agreements with more than fifteen different insurgent organisations during the 1990s, more than ten armed groups (such as the the KNU, the KNPP, the SSA-S and the ANP) remain active in the seven so-called “ethnic states” calling for the democratisation and federalisation of Burma. Although these groups mainly fight against the government, they occasionally come into conflict with each other and against government-backed paramilitary groups. Almost all the main active

groups are currently fighting against the Army and also against rebel breakaway factions that subsequently signed ceasefire agreements with the military junta. The largest and oldest group in the country, the Karen National Union (KNU) suffered a split in 1994 when militant Buddhists accused the group's leadership of being dominated almost exclusively by Christian commanders. In recent years, the Democratic Karen Buddhist Army (DKBA) has carried out several attacks against the armed wing of the KNU and collaborated with the military junta in several ways. Similarly, the Karenni National People's Liberation Front (KNPLF) and the Karenni National Defence Army (KNDA), which respectively split in 1978 and 1995 from the main armed Karenni group, the Karenni National Progressive Party (KNPP), have been fighting the KNPP in regions close to the border with Thailand. In the Shan state, the Shan State Army-South (SSA-S) has split into a number of factions that are fighting among themselves. In Kachin state, the Kachin Independence Organisation (KIO) is facing armed hostilities from a breakaway group, the New Democratic Army-Kachin (NDA-K). Some "ceasefire groups", such as the DKBA, cooperate with the Junta's counterinsurgency strategy, both because of ideological or tactical reasons or because of the government's threats to forcibly disarm them and cut off their access to natural resources and political and financial privileges.

The atomization of violence in North East India and South East Asia is relevant not only in terms of conflict analysis but also from a conflict resolution perspective. First, because it is not clear who is behind the violence, what creates confusion and mistrust at the community level and erodes the peace building capacity of the civil society. Second, because in some cases it is not clear who the government has to talk to and about what. Third, because there are several groups claiming to represent the same cause or the same people, which can provoke intra-group competition and fighting. Forth, because the intensity and lethality of violence can increase: the more the number of armed groups, the higher the number and intensity of attacks is needed to attract the attention of the government and the media. This point is especially important in those contexts where some armed groups do not feel compromised to the international humanitarian law. Then, the "divide and rule" strategies used by many governments (generally by co-opting certain leaders, offering incentives of all kinds to some factions of the armed group or sharpening the religious, geographical, ideological or tactical divisions within a particular armed organisation) may provide some short-term benefits, but in the long term can hamper the resolution of the conflict.

Long, protracted, forgotten conflicts

Most of the ongoing active armed conflicts are among the oldest in the world. While the average duration of the active armed conflicts is around 17 years, the average in the region is more than 31 years (School for a Culture of Peace, 2009: 25). Other sources reach the same conclusions, but using different data.⁵ Indeed, some of the insurgencies in North East India and South East Asia, such as the Naga and Karen, are said to be the oldest active insurgencies armed groups in the world. This phenomenon could be explained by the three factors. First, the fact that almost all the conflicts are related to territory and self-determination, a kind of conflict much more difficult to solve than other resource or power-based conflicts. As Reilly (2002: 16) states, "Internal conflicts—particularly ethnic conflicts—are notoriously difficult to solve using conventional measures. Because of the deep-seated nature of ethnic identities, they are particularly unsuited to cake-cutting, split-the-difference solutions. They also tend to be immune to traditional approaches to international security, based on international law, diplomacy, and inter-governmental organizations".

Second, the reluctance of many governments to accept any interference of the international community in its internal affairs, which has prevented United Nations and other international actors to play any peace-making role in facilitating talks, mediating or monitoring peace agreements. Third, all the armed conflicts are related to the formation of the new independent states during the decolonisation decades following the end of the Second World War.⁶ In fact, the armed struggles in the second half of the 20th Century in many cases are only the latest episode of long historical periods of war, as in Aceh—who fought against the Dutch colonialism, the Japanese imperialism and the centralism and secularism of Sukarno—, Southern Thailand—where rebellion erupted at the beginning of the 20th Century, after the sultanate of Patani was divided between the Buddhist Kingdom of Siam and the Muslim Malaysia— or Mindanao—where the Moro resisted the Spaniards' attacks for many centuries.

The duration of these conflicts, sometimes lasting for several generations, reflects their complexity and hampers their resolution. The continuation of violence for decades has a devastating impact on the cohesion and agency of the civil society and causes fatigue and scepticism in the international

5 According to Möller et al. (2007: 374), "the temporal dynamics of civil wars also differ between regions. Between 1946 and 2004, civil wars in Southeast Asia (we define the region as comprising Indonesia, Laos, Myanmar, Thailand, Papua New Guinea, Malaysia, Vietnam/South Vietnam, the Philippines, and Cambodia) last 8.29 years on average. The average civil war duration for the rest of the world is only 3.94 years."

6 India and Myanmar gained independence from United Kingdom (1947 and 1948 respectively), Philippines from the US (1946), Indonesia from the Netherlands (1949). Thailand was never formally colonized.

community, thus preventing its involvement in conflict resolution initiatives. It can also provoke certain dynamics among the warring parties: perversion of the original political goals; growing alienation from the civil society mainstream; emergence of factions and internal dissent and strengthening of the more intransigent, maximalist, belligerent factions; the need to resort to illegal activities to fund the armed struggle; the risk that rebellion progressively becomes more a livelihood option (a job) than a mean to achieve political goals. In sum, the perpetuation of violence erodes the resources and incentives to achieve peace and legitimizes those who see these identity protracted conflicts as non-ending and irresolvable.

Apart from protracted conflicts, most of the disputes in North East India and South East Asia seem to be invisible or irrelevant to the media and the international community (Reilly, 2002). Even in comparative terms, it is quite clear that other conflicts attract much more attention, such as those in the Middle East (Israel-Palestine, Iraq), Europe (Kurdistan), Latin America (Colombia), some regions in Africa (Darfur, Somalia, Democratic Republic of Congo) and other areas in Asia (Afghanistan, Pakistan, Sri Lanka, Kashmir). All the cases analyzed, except for Aceh after the Tsunami of December 2004, are not properly covered even by the national media.

There could be several reasons to explain this phenomenon: most of the countries of the region have a medium Human Development Index, are not failed states with capacity to destabilize the region, do not face major humanitarian crisis, do not have weapons of mass destruction (except India) and do not have, in comparative terms, abundant natural resources of great strategic importance to the industrialized countries. Moreover, the fact that most conflicts are internal and revolve around the very sensitive issue of self-determination can explain the inexistent or low political profile involvement by the international community. ASEAN, a regional organization based on non-interference in the internal affairs of its members, has not played any role in the disputes analyzed. Regarding the UN, contrary to its very important involvement in Africa, it has not had a presence in the region beyond its intervention in Cambodia in the early 1990s, the role of the UN Special Envoy to Burma trying to boost a tripartite dialogue to democratise the country, the organisation and monitoring of the independence referendum in East Timor in 1999 and the subsequent deployment of several missions to support the Government. Maybe the suspicion with which many governments saw the role of the UN in Timor-Leste is precisely what has prevented a greater involvement of the UN in the region in the last decade.

Vertical and horizontal conflicts

11

At the risk of oversimplifying the picture of the region, the current armed conflict in South East Asia and North East India can be classified into two main categories: vertical and horizontal conflicts (Snitwongse and Scott, 2005: 3). Vertical conflicts are those between an armed opposition group and the State. Some examples would include the Philippines government against the MILF or the MNLF in Mindanao; the Indonesian government against the GAM in Aceh and the OPM in West Papua; the Military Junta in Myanmar against the so-called ethnic armed groups, such as KNU in the Karen State, SSA-S in the Shan State or the KNPP in the Karenni State; the government of Thailand against RKK and other insurgent groups in the South, or the Indian governments against the ULFA in Assam, the NSCN-IM in Nagaland and the PLA or UNLF in Manipur. These vertical conflicts normally –not always– revolve around identity issues and self-determination claims by a national minority.

Horizontal conflicts refer to clashes between different social groups and can include communal fighting or violence between non-state armed groups, such as guerrilla movements or militias. These clashes normally occur between cultural or ethnic defined groups, but the ultimate incompatibility can be around ideology, identity, territory, resources or access to political power. Some of the recent most notable cases in the region are the clashes between Karbis and Kukis and Karbis and Dimasa in the Assamese district of Karbi Anglong, between Tripuris and Bangladeshi migrants in Tripura, between Bodo and non-Bodo population –such as Rajbongshis, Assameses, Nepalis and Bengalis– in the districts of Assam considered to be part of Bodoland or between Nagas and Kukis in Manipur. Regarding the specific case of North East India, Lacina states that “since the early 1990s the trends have been the increasing incoherence of armed movements; a growing role for inter-communal and intern-factional violence as opposed to attacks on the state’s security forces; and a proliferation of movements due to ethnic groups arming in response to each other.” (Lacina, 2007: 167). In Indonesia, communal clashes have taken place between Christian and Muslim communities in Maluku and Sulawesi, between Dayak indigenous communities and Madurese transmigrants in Kalimantan or between indigenous Papuans and Javanese in West Papua. Other examples would be the attacks against the Chinese community in Malaysia or Indonesia, the communal tensions in the Malaysian states of Sabah and Sarawak, or the conflict between the Muslims (Rohinga) and Buddhists in the Rakhine State (Myanmar), which caused the exodus of tens of thousands to neighboring Bangladesh.

Although this distinction between vertical and horizontal conflicts can be a useful analytical tool to classify and distinguish different patterns of violence, a very close relationship exists between vertical and horizontal conflicts. In some cases, as in Mindanao, North Cachar Hills, Karbi Anglong or Manipur, armed groups emerge after a long period of communal tensions or even clashes. In other examples, as in Aceh, Southern Thailand or the Karen State in Burma, the emergence of secessionist armed groups provokes the organisation –almost always with the open or covert support of the Government– of militias and self-defence civil groups, thus sharpening the polarisation of identities and increasing the prejudices and hostility among different communities.

From geostrategic Cold War conflicts to identity and self-determination disputes

In the last two decades a large body of literature has emerged –under the label of “new wars literature”– addressing the elements of continuity and change in the patterns of collective armed violence before and after the end of the Cold War. Many of these studies have focused on both the changes in historical and international context (globalization, erosion of the nation-state and the classical meanings of sovereignty) and also the growing complexity of violence: its motivations and goals (not only political), actors (not only regular groups), morphology (some sort of combination between organized crime, delinquency, war and massive human rights violations), typology (internal, but with an important international dimension), funding sources (predatory war economies) and targets (civilians as the main victims of the current wars). South East Asia, and to a lesser extent North East India, can be good examples of the changing nature in the typology of armed conflicts.

After the Second World War, Southeast Asia became a key Cold War scenario, mainly due to the proximity of China –was South East Asia the backyard of China?–, the presence of large communist insurgencies in Myanmar, Philippines, Malaysia and Thailand and the regionalization of the Vietnam war –both in its first phase, between 1945 and the French defeat at Dien Bien Phu in 1954, and the second part in the 1960s and early 1970s, when the U.S. troops and the South Vietnamese army faced the communist guerrillas of North Vietnam (Viet Minh) and South Vietnam (Viet Cong). The geostrategic and ideological confrontation of the Cold War resulted in a direct or covert intervention of four of the five permanent members of United Nations Security Council, provoked the complete polarization of the region and

led to the emergence of authoritarian governments in both blocks. Beijing and Moscow backed the consolidation of communist regimes in Vietnam, Laos and Cambodia –Burma, with its own Way to Socialism was an isolated country–, while the West supported some authoritarian regimes in Indonesia, the Philippines, Thailand or Singapore to fight the communist expansion in the region. A good example is the Indonesian occupation of Timor-Leste a few months after the withdrawal of Portugal, the former colonial power, to prevent the rise to power of a political party considered to be too close to some communist regimes in the region. Likewise, the acceptance by the US and other western countries of the 1969 sham referendum organised by Indonesia to justify the annexation of West Papua must be understood from the geostrategic dynamics of the Cold War.

The end of the Cold War provoked dramatic changes in the region. Powerful communist insurgencies in Thailand, Malaysia and Myanmar were progressively dismantled. Political and economic transitions began to take place in Laos and Vietnam. Vietnam ended its occupation (1979-1989) of Cambodia, paving the way for the pacification and reconstruction of the country in the 1990s. The growing democratization in the Philippines or Thailand provoked an impressive –but not definitive– decline in the insurgent activity. However, one of the most important changes in the region was the greater preponderance or visibility of identity conflicts (also called secessionists, ethnic, ethnonationalist, territorial, cultural, minority-majority, center-periphery, etc.). Another label to refer to this kind of conflict is “sons-of-the-soil conflicts”, defined by Möller et al. (2007: 378) as “typically rural-based civil wars that are low in intensity but have a tendency to last a long time (...). Sons-of-the-soil wars involve a peripheral ethnic group that is fighting for autonomy or secession. The group is inextricably tied to the territory it occupies; tensions mount when there is a valuable resource in the territory and the government adopts a policy of transmigration into the territory (e.g., Indonesia and West Papua).” (Möller et al., 2007: 378). Although most of the current conflicts were already active during the Cold War, some authors refer to the defrosting effect of the end of the Cold War to explain the growing significance of ethnicity from the 1990s onwards. From this perspective, the superpower ideological and geostrategic rivalry prevented some centre-periphery tensions to become visible. Once the “ice” of the Cold War melts away, many conflicts that were analysed as East-West disputes were reframed as nationalist, self-determination or ethnonationalist conflicts (Wimmer 2004: 3).

It is important to underscore that both North East India and South East Asia are a real ethnic and religious mosaic. Reilly (2002) argues that, regarding

ethnicity, South East Asia is simply the most diverse area in the world, comprising numerous indigenous groups of Austro-Asiatic and Melanesian descent, as well as many European and Eurasian communities. The main religions of the world are present in the region, with Buddhism being dominant in Myanmar, Thailand, Laos, Cambodia, Vietnam or Singapore; Islam in Indonesia, Malaysia or Brunei, Christianity in the Philippines and Timor-Leste. There are also significant Hindu, Taoist, Sikh, Jew and animist communities. In North East India there are hundreds of ethnic groups, many of them recognized as Scheduled Tribes. According to Fernandes, Bharali and Kezo (2008), there are more than 23 Scheduled Tribes in Assam, 12 in Arunachal Pradesh, 5 in Nagaland, 29 in Manipur, 17 in Meghalaya, 14 in Mizoram and 19 in Tripura.⁷ According to these authors, more than 12% of the tribal population in India lives in North East India. According to Ali and Das (2003), in North East India there are 145 tribal communities, 78 of them exceeding 5,000 members. These two authors explain the great ethnic diversity of the region: "The migration of people from ancient to present time and from various directions to North East India have significantly contributed towards the growth of ethnic diversities. Besides the tribal groups, a few other non-tribal groups have also come into existence as a consequence of prolong interactions between the cultures of the migrants and those of the indigenous people. The spread of Hinduism; invasions of different outside rulers at different historical periods; integration on the north eastern region with the rest of India in the nineteenth century and migrations that took place as late as the last century have resulted spectacular social, cultural, economic and political transformations in this region." (Ali and Das, 2003: 141).

Whatever the label used to define the active conflicts in the region, in most of them the warring parties have resorted to the politicization of ethnicity and religion to mobilize their supporters. As Ted Robert Gurr points out, "ethnopolitical groups are identity groups whose ethnicity has political consequences, resulting either in differential treatment of group members or in political action on behalf of group interests." (Gurr, 2000: 5). Both governments and armed insurgencies have appealed to ethnicity and religion to define, respectively, the country and the group, so that conflicts that originally may have revolved around inequity, power or resources have turned to be considered as ethnic or religious conflicts. Thus, the images that has been consolidated in the media, the academia and the collective imagination of many societies is one of an ethnic Muslim Malay majority in the south against a Buddhist government, the

Muslim Moro minority against the Filipino Christian majority, the Acehnese against a Javanised Indonesia or, the peripheral ethnic minorities in Burma (Shan, Chin, Kachin, Karen, Karenni, Mon, Arakan, etc.) against a Burman dominated government.

Likewise, one can observe high levels of religious mobilization and instrumentalisation in many of the conflicts of the regions. In Thailand, Indonesia and the Philippines, the narratives of some armed insurgencies include –or are basically constructed around– religious issues. In Burma, the religious cleavage among the Karen people has been exploited by Rangoon, fuelling the resentment of the Buddhists Karen against its Christians co-ethnics. In North East India, religion has not been a major issue –at least, in comparative terms–, but some authors have accused some Christian missionaries of prompting religious dissatisfaction and using the language of Christianity to direct local grievances against Delhi. The other way around, many States have tried to enhance the country's majority religion and transform it into a fundamental element of the national identity, being some clear examples Buddhism in Thailand and Myanmar, Christianity in the Philippines and Islam in Indonesia. In these countries, religious minorities have historically suffered discrimination and even repression. In sum, both governments in North East India and South East Asia and insurgencies have succeeded in transforming ethnicity and religion as the most powerful identity marker, the one that generates more in-group solidarity, out-group resentment and social and political mobilization.

The starting point for many authors addressing the "ethnic" dimension of the conflicts in South East Asia and North East India is the debate between the primordialist, instrumentalist and constructivist theoretical schools about ethnicity and its nature (innate or contextual), significance (primary or secondary), plasticity (mutable or perennial) and relationship with violence (direct, indirect or non-existent). As Kellas underlines, "scholars are divided into those who go back to something called 'human nature', where instinctive behaviour is to be found, and those who look only for historical, cultural and economic explanations ('contexts')." (Kellas 1991: 8). According to constructivists and instrumentalists authors, "identities can be created and recreated. Identity creation is sometimes the work of myth-makers who build on the preexisting sense of groupness. More often it is a consequence of policies and acts by powerful agents –states and dominant groups– who define groups by assigning them labels and treating them differentially over generations." (Gurr, 2000: 4). On the other hand, primordialism argues that ethnicity is based on the psychological, biological and historical dimensions of identity, so it is highly significant, permanent and has a strong

⁷ The main tribal in groups in North East India are the Naga, Mizo, Lushai, Hmar, Kuki, Chin, Mizo, Bodo, Dimas, Karbi, Kachari, Borok, Tripuri, Reang, Jamatia, Garo, Jaintia, Adi, Aka, Apani, Nyishi, Monpa and Paiti (Fernandes, Bharali, Kezo, 2008: 9).

capacity to mobilize individuals and groups. "Ethnic groups are naturally political, either because they have biological roots or because they are so deeply set in history and culture as to be "unchangeable" givens of social and political life." (Fearon 2004b: 6).

One of the more controversial theories among the primordialist views are the theories of "ancient hatreds". According to these authors, rivalries between ethnic groups are "accumulated" in history and are transmitted from generation to generation, reinforcing the image of the enemy (us-them), petrifying the loyalty to the group resulting in a "fear from the future lived through the past" (Lake and Rotchild, 1998: 7). Then, a threat to a sector or a member of the group is perceived as an offense to the identity of the whole group and deserves a collective response. The violence that emanates from this notion of ethnicity gives little room for their regulation – intractable conflicts– because it is linked to some of the most important dimensions of people's identity. Although these theories have enjoyed a certain popularity in the nineties –and seem to be enjoying a renewed appeal after the 09/11 attacks–, it is true that in recent years have been refuted by countless authors who have criticized its deterministic and biological dimensions. Monica Duffy Toft (2003), for example, noted that these approaches have little explanatory power to account for the conflicts that emerged so recently or to explain why most of the ethnic groups cooperate instead of fighting each other. Similarly, Lake and Rotchild (1998: 5), state that "the most frequent criticism of the primordialist approach is its assumption of fixed identities and its failures to account for variations in the level of conflict over time and place."

Tough this debate continues to be a common place in the literature about ethno-political conflicts, there seems to be certain consensus that none of the aforementioned theoretical schools can fully explain such a complex phenomenon (Esman, 2004). As Gurr (2000: 5) concludes, "ethnic identities are not 'primordial' but nonetheless based on common values, beliefs and experiences. They are not 'instrumental' but usually capable of being invoked by leaders and used to sustain social movements that are likely to be more resilient and persistent than movements based solely on material or political interests."

Clash of narratives: internal colonialism vs. development and nation-building

North East India and South East Asia clearly illustrates the academic debate about "greed and grievance" as the main cause of armed conflicts (Collier and Hoeffler, 2004). Many governments

in both regions reduce the causes of the conflicts to the lack of development and state institutions in the conflict-affected areas and, second, to the economic profits obtained by the insurgencies (greed). On the other hand, some ethno-political movements tend to look back in history and raise economic, political and cultural grievances to justify their armed struggle. From these two opposite visions of the causes of the conflict, two opposite resolution strategies arise. While national minorities ask for recognition, remedial policies, autonomy or secession, the State normally uses some sort of 'carrot and stick' strategy that combines repression –to eradicate the greedy criminal networks operating in the periphery of the country– and also nation-building and state-building to redress the lack of development and national institutions.

After the decolonisation process ended, one of the biggest challenges the post-colonial new States in South East Asia and India had to deal with was the vast ethnic and cultural diversity of the new countries. Following the European model of nation-state, the new governments tried depoliticize ethnicity and create other modern identities –like class, citizenship or ideology–. To make the ethnic boundaries matching the political borders, post-colonial governments used different policies of homogenization: political centralization, demographic colonization, economic exploitation, territorial annexation, military repression, acculturation, imposition of education, or religious marginalization. Importantly enough, these "nation building" strategies were implemented in both capitalist and socialist countries because ethnic identities were regarded as an obstacle to the individualistic societies in the West and to the collectivist projects in the East.

Today, as it was mentioned before, the counterinsurgency strategy of many governments has two quite different dimensions: carrots and sticks. The first dimension of the counterinsurgency policy, the carrots, includes holding peace talks, conceding certain types of autonomy regimes (nota final) and boosting development in the region or, as Sanjib Baruah (2005) states regarding the case of North East India, "nationalizing space through development". According to Baruah, "the logic of developmentalism is embedded in the institutions of the Indian state that have been put in place in pursuit of the goal of nationalizing space. Through demographic and other changes in the region the process has made India's everyday control over his frontier space more effective, but at significant social, environmental and political costs". (Baruah, 2003: 917).

The second dimension of the counterinsurgency policy, the sticks, refers to the militaristic approach to defeat the insurgents –sticks. Here there are to found the massive deployment of soldiers in the

conflict-affected areas –Burma, with one of the biggest Armies in the world, or the Philippines, where the Armed Forces has most of its effectives in Mindanao–, the creation of militias and self-defense groups or the granting of special powers to the Army –the Armed Forces Special Power Act (AFSPA) in North East India, the emergency decree in Southern Thailand, the declaration of Aceh as a Special Zone under Suharto or the martial law imposed by Megawati Sukarnoputri. The granting of special powers to the Army is one of the most controversial issues in the region because it encourages impunity, allows the widespread violations of human rights, consequently alienating the civil society from the government and creating the conditions for the insurgents to be strengthened.

Many governments have tried to tie their militaristic approach to irruption of antiterrorism in the world politics. In recent years South East Asia –and North East India to a lesser extent– has emerged as one of the hot spots of the so-called global war on terrorism. This is due not only to some deadly bomb blasts –Bali, Jakarta, Manila, Guwahati–, but also to the growing allegations that some regional militant organizations have deliberately created confusion and chaos in some conflicts – Sulawesi, Maluku, Mindanao, maybe Southern Thailand– to pursue their own political, economic, religious or social agenda. Whatever the truth, the global war against terrorism has affected the way the conflicts in North East India and South East Asia are analysed and managed. First, the support of most of the governments of the region to the US-led global fight against terrorism has alienated significant parts of the population from their governments.⁸ Second, many governments have politically taken advantage of the antiterrorist discourse that emerged after September 2001, labelling all the opposition armed groups as terrorists, regardless of their ideology or war tactics. This fact has not only led to the simplification and criminalization of many armed groups, but has expanded the terrorist lists of many governments and prevented them to initiate or continue political talks.⁹

In response to such counterinsurgency strategies, homogenization policies and state-sponsored nationalism, which sometimes led to policies of extermination and mass displacement of population,

⁸ By way of example, the government of Indonesia faced massive protests for their cooperation with the George W. Bush U.S. administration. In the Philippines, the deployment of U.S. troops in Mindanao and in the Sulu archipelago to help the Philippines Armed Forces in the fight against Sayyaf has also provoked the protests of human rights organisations.

⁹ In Burma, the ethnic insurgencies are labelled as terrorists. In Southern Thailand, many government officials are quite reluctant to talk to secessionist armed groups considered to be Islamic militants. In the Philippines, the peace talks between the government and the MILF almost collapsed because Manila accused the MILF of having links with Abu Sayyaf and other terrorist organisations such as Jemaah Islamiyah. In North East India, the government has declared its growing opposition to enter into negotiations with groups that have resorted to bombings –ULFA– or that allegedly attack civilians.

several national minorities reacted, trying to redress their perceived discrimination and grievances through pacific political means or by resorting to the armed struggle. Authors like Ted Robert Gurr (2000) underscore that most minorities begin by raising their demands through pacific and democratic means. Following years of systematic neglect, discrimination and repression, some of these minorities create armed groups to resist the aforementioned nation-building processes or to defend their collective rights. Most insurgent groups in South East Asia have framed their grievance narratives through the internal colonialism theory, which suggests that the relationship between the Government and a certain territory within the State can be as exploitative as was the relationship between the metropolis and colonies. There are four main points raised by nationalist and ethnic groups to sustain the internal colonialism argument.

First, the illegal transfer of sovereignty. According to ULFA and other Assamese nationalist groups, the 1826 Yandaboo Agreement –which ceded Manipur and Assam to the British –was somehow illegal, as the Burmese had never properly ruled over these two territories. In Mindanao, Moro nationalist leaders considered that Mindanao had never been part of the colonial territory of Spain and the US, so they exerted enormous pressure over the US Government not to include Mindanao before the Philippines becoming an independent country in 1945. In Aceh, the Declaration of Independence of Aceh unilaterally declared by Hassan di Tiro in 1976 protested against the “illegal transfer of sovereignty over our fatherland by the old, Dutch, colonialists to the new, Javanese colonialists”. In southern Thailand, the secessionist movement has protested throughout the 20th Century against the Anglo-Siamese Treaty of 1909, which divided the so-called Malay states into two parts and left Pattani, Narathiwat, Yala, Satun and Songkhla under Thai sovereignty. These southern provinces, almost all of them with a significant Malay-Muslim population, were ruled by the Sultanate of Patani for many centuries. In Burma, as the Panglong Conference preceded the independence of the Union of Burma in 1948, there were no such claims of illegal transfer of sovereignty, but many ethnic minorities consider that the assassination of Aung San, the centralist policies undertaken by the Burmese government during the 50’s and the coup d’état of Ne Win in 1962 did not allow both the Panglong Agreement and the Burmese Constitution to be fully implemented.

The second issue in the ethnonationalist narratives of certain minorities is related to cultural, religious and linguistic discrimination –both de facto and de jure–, and economic neglect of certain regions by the central government, including the exploitation of natural resources, whether it is oil and tea in

Assam, oil and gas in Aceh or mineral resources in Mindanao. Quite often the regions where national minorities are concentrated are the areas with the poorest record of human development. Although the correlation between poverty, relative deprivation and insurgency is not clearly demonstrated, it is true that the Autonomous Region of the Muslim Mindanao (ARMM), the southern provinces of Thailand or some of the north-eastern states in India are among the poorest in their countries. Local authorities and insurgent leaders in these regions accuse their respective governments of systematically under resourcing them, thus fuelling the resentment against the central government and prompting secessionist tensions. In the conflict-affected areas where the secessionist movement or even former combatants become the new governing elites –the MNLF in the ARMM, the Asom Gana Parishad (AGP) in Assam, the Mizo National Front in Mizoram, the Bodo Liberation Tigers Force (BLTF) in Bodoland or the Gerakan Aceh Merdeka (GAM) in Aceh– the aforementioned economic and fiscal discrimination could be seen as a strategy to erode the insurgency, making them appear as non-responsible and incompetent rulers.

The third dimension of the internal colonialism narratives refers to the policies of demographic colonization employed by the postcolonial governments as a main tool of nation-building. These massive transfer and settlement of population, sometimes called transmigration programs, officially had the basic aim of alleviating the demographic pressure of certain densely populated regions, as well as encouraging development in the more remote and sparsely populated areas –that seems to be why these policies were backed by several international organizations such as the World Bank. Nevertheless, it is quite clear that beyond its developmental dimension these demographic policies had a hidden goal: the creation of an overarching national identity through the cultural and political homogenization of the country. These State-sponsored population transference programs drastically changed the demographics of some of the host societies and had an enormous social, political, cultural and economic impact. Some governments supported the settlers occupying key positions in the local economy and their language and customs being prioritized in prejudice of the local cultural systems. In contexts of scarce resources –jobs, land, education opportunities– or historical animosities between communities, is quite easy for ethnic entrepreneurs to mobilize their own constituencies along ethnic or religious lines. In such contexts, migrants and settlers can become the targets of riots or other attacks, thus becoming both victims and victimizers simultaneously.

The minorities within minorities problem

Many national minorities in North East India – the Assamese in Assam, the Mizos in Mizoram, the Nagas in Nagaland, the Meitei in Manipur– and South East Asia –the Moro in Mindanao, the Malay-Muslim in Southern Thailand, the Acehnese in Aceh, and the Shan or any other of the biggest ethnic minorities in Burma– have raised self-determination claims regarding what they consider to be their homeland. Some of these minorities are seeking “internal self-determination –self governance, minority right, cultural recognition, federalisation or regionalization of the state– while others seek “external self-determination –secession– and declare they wouldn’t compromise for a short of independence formula. The legitimacy of the political and territorial aspirations of the aforementioned national minorities can be seriously jeopardized by the action of some ‘minorities within minorities’ that claim being repressed and discriminated by these groups.

The secessionist conflicts in which a minority runs the risk of finding itself “trapped” in another’s territory can be potentially lethal inasmuch as both groups can perceive the other as a serious threat to their identity and even existence. The “majoritarian minority” may perceive that the minority can disrupt the cultural homogeneity of the new political entity and could be used as an excuse for intervention by the State from which autonomy or independence is requested. On the other hand, the “minority within the minority” may consider that an alteration of the status quo –concession of autonomy or independence– will lead to the violation of its rights by a different ethno-political community. The outbreak of violence in such contexts has its foundations in “security dilemmas” (Posen, 1993) and “theories of the fear” (Lake and Rotchild, 1998). As Brown points out: “In systems where there is no sovereign –that is, where anarchy prevails- individual groups have to provide for their own defence. They have to worry about whether neighboring groups pose security threats and whether threats will grow or diminish over time. The problem groups faces is that, in taking steps to defend themselves –mobilizing armies and deploying military forces- they often threaten the security of others. This, in turn, can lead neighboring groups to take actions that will diminish the security of the first group.” (Brown, 1993: 6)

Even if each conflict is unique, on many occasions the minorities “repressed” by other minorities belong to two types of groups. First, indigenous peoples, for whom is very important the preservation of their cultural systems and ancestral domains. Second, groups of migrants and settlers, who normally

identify themselves with the dominant ethno-political community in the country. Being civil servants, individual economic migrants or participants in the governmental transmigration programmes, these groups usually maintain a close attachment to the national symbols and try to keep their original culture and language. Nevertheless, cultural differences are almost never the sole reason to explain the emergence of violence in these contexts. Normally, tension among communities increases when local population perceives that migrant groups provoke a dramatic demographic change or when they are offered better job positions, thus increasing the competition for resources. In contexts of enormous political polarisation, migrants and settlers can be seen as the symbols and even executors of the central government's repressive and discriminatory policies. These migrants may be perceived as responsible for the disruptive effect on the social, cultural, demographic and economic status quo of the region. In such situations of explicit hostility and even violence against them, settlers normally defend the territorial integrity of the State –both because of ideological reasons or fear of becoming vulnerable minorities– and can support the Armed Forces and even participate in self-defence groups or counter-insurgency activities.

In Mindanao two groups have raised fears regarding independence or an ethnic autonomy and have openly denounced on various occasions having suffered discrimination in predominantly Muslim areas. Firstly the so-called Lumads, the original or indigenous peoples, that resist being included in the ancestral domains of the Moro people. The fact that the Lumads, largely animistic, have maintained a traditional way of life and are very inferior in number to Muslims and Christians, has meant that they have never had access to the structures of power nor have they had pre-eminent positions in the revolutionary struggle. This situation has relegated them to the status of observers and victims of the conflict rather than active and decisive participants. Secondly, the Christian population, a majority in the Philippines and Mindanao but a minority in the areas that the MILF and the MNLF consider to be their ancestral domains. In the 1960s and 1970s many Christian militias were created and participated in the communal bloody clashes that fuelled the war in Mindanao. Today, many voices consider that some Christians could resort to violence again if the outcome of the negotiations between Manila and the MILF –the creation of a Bangsamoro Juridical Entity– is perceived as a direct threat to the status quo. In fact, Christian local authorities afraid of being included in a Bangsamoro homeland were the ones who led the fierce opposition to the Memorandum of Agreement on the Ancestral Domains of the Bangsamoro in August of 2008.

In Aceh, despite the success of the peace agreement seems to guarantee the stabilization of the province, there are at least two minorities that have expressed their opposition to the autonomy that the peace accord grants to the region. Firstly, the so-called "transmigrants", which mainly came to Aceh from the densely populated island of Java under the "transmigrasi" programmes of the Indonesian Government. Many of these transmigrants occupied key positions in the public enterprises that manage the abundant natural resources of Aceh. Secondly, some non-Acehnese ethnic groups such as the Gayos, who consider themselves to be the original settlers of Aceh and who claim being progressively displaced from the coastal areas to the mountainous and central regions of the province by the Acehnese majority. Both the migrants and the Gayos have actively participated in the Indonesia-backed anti-GAM militias and have also supported the creation of two new provinces (ALA and ABAS) to be separated from the current province of Nangore Aceh Darussalam (ICG, 2006). Nevertheless, it seems clear that the creation of two new provinces is an aspiration of certain political leaders, rather than a demand of the population.

In southern Thailand, although it is absolutely unthinkable that the region will obtain independence or at least a Malay-dominated autonomous region, non-Muslim communities still fear repression and discrimination and numerous Buddhists are leaving the region because of security reasons. The perception among the non-Muslim population, widely spread by the national mass media, is that in an independent or even autonomous south the Buddhist would be systematically repressed by the Malay Muslim majority. This image has been reinforced by the fact that some groups –especially Buddhist monks, teachers and civil servants– have become selected targets of the insurgency. However, it must be kept in mind that the figures of the violence affecting Muslims and Buddhists are quite similar, thus suggesting that the selection of the victims could be based not only in ethnic or religious motives, but also in political ones, e.g. informants of the Army, civil servants or symbols of the State, such as teachers and Buddhist monks.

In Myanmar, the ethnic politics is much more complex that the common vision of seven national minorities fighting against an iron-fisted military dictatorship. In each of the seven ethnic states numerous minorities denounce discrimination and repression by the "majoritarian minorities" and demand self-governance within the state. In the state of Rakhine, the Muslim minority Rohingya claims to be the victim of systematic religious discrimination, and at the beginning of the 1990s it had already undergone massive exodus to Bangladesh. In the Shan state, one of the areas with greatest ethnic diversity, the Palaung, Pao or Lahu minorities –and their armed groups, the

PSLF, the PPLO and the LDF— request autonomy within the state because of the alleged abuses by the Shan “majority” and its armed group, Shan State Army-South. Moreover, many of the several Burmese communities spread all over the country may also fear being included in ethnically-defined independent states, and this situation could lead them to back the Army or even to create self-defence militias.

In North East India, the ethnic landscape is so intermingled that several minorities demand their own political structures to govern their ethnic homelands. These demands oscillate between self-governance and sovereignty, the former being far most common. Indeed, there are several existing autonomous regions within some of the states in North East India, created under the Sixth Schedule of the Constitution of India: in Assam, the Bodoland Territorial Council, the Karbi Anglong Autonomous Council and the North Cachar Hills Autonomous District Council. In Mizoram, the Garo Hills Autonomous District Council, the Jaintia Hills Autonomous District Council and the Khasi Hills Autonomous District Council. In Mizoram, the Chakma Autonomous District Council, the Lai Autonomous District Council and the Mara Autonomous District Council. Finally, in Tripura, the Tripura Tribal Areas Autonomous District Council. The creation of these territorial autonomies has not been free of violence, e.g. the intercommunal clashes between Bodos and Santhals and other non-Bodos groups like Muslim immigrants from Bangladesh, nor has prevented communal tensions to arise, eg. the ethnic violence between Kukis, Karbis and Dimasa in the districts of Karbi Anglong and North Cachar Hills. In other cases, some groups keep on fighting for the creation of their own territorial councils, e.g., the Bru Liberation Front of Mizoram, a group formed in the mid 1990’s after the clashes between Mizos and Reang (Bru) in Mizoram and that currently is holding talks with the government of Mizoram. Whether the non-Meiteis in Manipur, the non-Bodos in Bodoland, the Reang or Bru in Mizoram, the Kukis and other non-Naga communities in Nagaland, the Bodos and other non-Assamese groups in Assam, the Boroks in Tripura, the Bangladeshis in the Tripura Tribal Areas Autonomous District Council, North East India is a good example to understand the game of concentric ethnonationalisms and competing homelands in which the establishment of new territorial autonomous entities—aimed to be the solution to protracted identity conflicts— creates new minorities, fears and demands.

International dimensions

Considering that most of the conflicts in South East Asia and North East India have a clear international dimension, do they need to be considered as internal on

international conflicts? The classic distinction between ‘intra-state’ and ‘inter-state’ conflicts faces two critiques. First, that the complex nature of contemporary conflicts, that have both internal and international dimensions, resists any dichotomous labeling. Second, that it makes no sense to use the aforementioned distinction if, following the dramatic decline of the international wars and the parallel increase of the domestic conflicts reported from the end of the Cold War, almost all armed conflicts are considered to be internal (Dwan and Holmqvist, 2004). To overcome these difficulties, the concept of “internationalized internal conflict” has been widely accepted as an analytical category (Gleditsch et al., 2002). However, there still remains significant controversy over its meaning. The total number of “internationalized internal conflicts” considerably varies if there are to be considered only third-party military interventions or also other kind of external engagement. According to Lotta Harbom and Peter Wallensteen (2005), around one-fifth of the armed conflicts after the end the Cold War were internationalized in the sense that outside state troops were involved. However, as both authors point out, the percentage of post-Cold War internationalized internal conflicts increases to three-quarters if other types of international engagement are taken into account.

Both approaches face methodological difficulties. Considering only state military intervention implies ignoring other kind of external influences that can decisively affect the dynamics of the internal conflict. On the other hand, however, “in an increasingly globalized world, it is questionable whether internal conflict can be devoid of international dimensions. All conflicts, in this context, are ‘international’, even if they are not interstate wars” (Dwan and Holmqvist, 2004: 85). Then, considering other types of international engagement beyond the deployment of military troops runs the risk of not being useful as analytical tool (“all conflicts are international”) and faces the difficulty of finding reliable data on “secondary non-warring support” (Harbom and Wallensteen, 2005).

When dealing with the international dimension of internal conflicts in South East Asia and North East India, it is important to draw attention on several issues. First, the so called “Global War on Terrorism”, which plays an important role in at least one third of the current armed conflicts.¹⁰ Second, the alleged

¹⁰ In the Philippines, for example, the US Army assists Manila in conducting counterinsurgency operations in Mindanao and the Sulu Archipelago against Abu Sayyaf and Jemaah Islamiyah. In Afghanistan and Iraq, US troops are a key warring party, both unilaterally or leading international coalitions. Apart from the cases of Iraq and Afghanistan, US Army has directly conducted and openly recognised military operations (basically air and missile strikes) against suspected al-Qaeda militants in Somalia, Pakistan and Yemen. In a more covert way, US has also backed the Turkish invasion of Iraqi Kurdistan (providing intelligence support) and the Ethiopian military intervention in Somalia. US have also been accused of conducting joint military operations with both the Colombian army and the Armed Forces of Philippines (especially in Mindanao and the Sulu Archipelago against Abu Sayyaf and Jemaah Islamiyah). In many of these cases, US has provided military aid and counterterrorism training in the framework of the so called “War on Terror”.

presence of foreign militants, either individuals or groups.¹¹ Third, the links between rebel movements operating in bordering regions.¹² Fourth, the economic, political or logistical support that some governments give to certain insurgencies, usually to erode a neighboring country.¹³ Another factor that explains the increasingly internationalized character of current conflicts, though not very important in North East India and South East Asia, is the increasing number of peacekeeping operations after the end of the Cold War¹⁴ and, especially after the traumatic experiences in Somalia, Rwanda or the Balkans, the trend to invoke the Chapter VII and to establish more robust operations.¹⁵ Obviously, the invocation by the Security Council of the Chapter VII does not mean that a United Nations peacekeeping operation automatically becomes a warring party. But since coercive means are authorized, it is much easier to get involved in clashes.

The most important international dimension of the conflicts in the region is probably the high number of rebel groups operating in neighbouring countries, from where they allegedly attack the government they are fighting against. This is not an exclusive feature of the patterns of conflict in the region, as in more than half of the current conflicts all over the world rebel groups have been accused of having bases or significant activity on neighboring countries. Basically, there are two broad models of guerrillas operating abroad. First, if rebels have the explicit or covert support from the neighboring country, then a military or diplomatic inter-state conflict seems unavoidable, as it has been seen in the cases of Thai rebels operating in northern Malaysia, Assamese outfits like ULFA establishing training camps in Bangladesh or Moro insurgencies hiding in Sabah

11 In Mindanao, the Moro insurgencies (especially Abu Sayyaf) are accused of having close links with Jemaah Islamiyah and even the Taliban, while the government of Thailand has already accepted that some foreign militant groups may be present in Southern Thailand. Despite the difficulty of finding reliable information, this trend can surely be seen in the other cases such as Algeria, Iraq, Lebanon, Somalia, Afghanistan, Pakistan, Russia (Chechnya) or Yemen.

12 Some examples would be the contacts between Burmese and North-eastern insurgencies, like those between the Karen National Union (KNU) and the Kachin Independence Army (KIA), the cooperation between Abu Sayyaf and Jemaah Islamiyah or the Rajah Solaiman Movement or the alleged training of Southern Thailand militants by the rebel movement Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

13 The support of Bangladesh or the Pakistan's secret service (ISI) to some North East Indian outfits has been widely reported. Likewise, the Islamic ruling party in northern Malaysia and, to a less extent, the Malaysian government, had been accused in the past of giving cooperating with rebels movements in Southern Thailand. The MNLF and the MRLF allegedly had some kind of support from some Muslim countries, like Libya. Some rebel movements in Burma are said to have benefited from the covert support of some Western countries and Thailand, where many insurgent leaders live.

14 Regarding the increasing activism of the international community following the end of the Cold War, it should be noted that the number of United Nations peacekeeping operations between 1948 and 1989 was 18. Between 1989 and 2008, the number of deployed missions has increased to 45, 20 of them are still active (Department of Peacekeeping Operations, 2008).

15 Between 1948 and 1989, the Security Council acted under the Chapter VII in 8 occasions. Between 1989 and 2002, the number of actions under Chapter VII resolutions increased to 237 (Johansson, 2003). The ratio of Chapter VII invocations per year during the post-Cold War period (16) its exactly 100 times the ratio during the Cold War (0,16).

and Sarawak (Malaysia).¹⁶ The second option for rebels hiding abroad is not having the support or authorization from the 'host country', which normally makes the government of this country to crash 'foreign rebels'. Some examples of these clashes, which to some extent could be labelled as international, are the Burmese and Bhutanese Armies trying to expel Assamese and Manipuri rebels from its territory; the clashes in Bangladesh between Burmese rebels and the Bangladeshi Army, or the fighting between the Thai Army and Burmese-backed Wa and Karen guerrillas after these guerrillas raided Burmese refugee camps in Thailand.¹⁷ In both cases, many governments cross international borders to crash national insurgencies hiding in neighboring countries: Burma against rebels in India and Thailand; India against Assamese and Manipuri rebels in Burma and Bhutan.¹⁸

From the particular perspective of the characteristics and dynamics of contemporary armed conflicts, specially regarding the situation in North East India and South East Asia, the growing fusion and confusion between the national and international security realms can be explained from two in-out and out-in converging trends. First, the in-out trend has to do with the regionalization/internationalization of intrastate conflicts through negative domino effect and spill over processes –refugees, weapons and mercenaries flows, establishment of military bases abroad by rebels movements, as well as contagion of political instability and violence outbreaks. The second out-in trend deals with the causes, dynamics and consequences of the international involvement in internal conflicts. The growing international activism since the end of the Cold War has played an important role, especially through peace keeping and peace enforcement operations. But this apparent value-oriented multilateralism has been also counterbalanced by *realpolitik* considerations. In fact, the high number of examples in which a government decides to militarily intervene in a foreign country, even crossing an international border to crash a rebel or alleged terrorist movement, sharply contrasts with the sacred character of territorial integrity, national sovereignty and inviolability of internationally recognized borders, thus making to wonder to what extent international law prevails over national interest, domestic agendas and the home security.

16 Some examples would include the Chadian rebels operating in Darfur – which lead the Chadian Army to clash with the Sudanese Army–, the Ugandan LRA hiding in Sudan, the Ivorian Forces Nouvelles being sheltered in Burkina Faso, the Kashmiri rebels being trained in Pakistan, or the Somali warlords establishing bases in Ethiopia or Kenya

17 Other cases are the clashes between Sudan-backed Janjaweed militias and Chadian Army; the alleged destruction of dozens of FARC camps in Ecuador by Ecuadorian soldiers; the searching in DR Congo of Ugandan Lord Resistance Army by the Congolese Army or the Central African Republic Army clashes against Chadian rebels.

18 This is the case in around one third of the current conflicts: Turkey against PKK in the Iraqi Kurdistan; Colombia against FARC in Ecuador; Uganda against LRA in Sudan; Rwanda against Interahamwe and other rebel movements in DR Congo; Chad against Janjaweed in Sudan; Sudan against SLM and JEM in Chad; Afghanistan against the Taliban movement in Pakistan or Ethiopia against the Union of Islamic Courts of Somalia.

III.- What about the solutions? Dilemmas and challenges

To build peace in North East India and South East Asia is a multidimensional task that can be addressed from several perspectives. The following section deals with two issues that are closely related to some of the more specific characteristics of North East India and South East Asia. First, the lack of international engagement. Second, the strong link between ethnicity and territory, the high significance of territorial homelands and the complex geographic distribution of groups. Regarding the first point, the experiences in the regions analyzed in this paper show that there is a quite clear correlation between international engagement and “successful” peace initiatives. Regarding the second issue, although autonomy has been in the past –and seems to be in the near future– the preferred option to manage self-determination conflicts, the poor results of autonomy regimes in South East Asia and North East India open the door for considering non-territorial solutions, which in turn have their own difficulties.

The international involvement in peace processes

It is widely argued that the involvement of the international community in a peace process can have positive effects because it overcomes the State’s resistances to dialogue with “terrorists”, balances the power asymmetries between both parties, puts pressure on the resolution of the conflict –by offering carrots and threatening with sticks–, creates the material and confidence conditions for the parties to talk to each other, obliges the State to “open” isolated areas, and raises new perspectives on the conflict that can overcome zero-sum games and can help in the agenda setting. Considering the high number of conflicts in which violence erupts again a few years after an agreement has been reached, the success of the post conflict phase and the effective implementation of a peace agreement may to some extent depend on the involvement of the international community in the design of consultation and arbitration mechanisms between the parties. Where no international monitoring exists on the post conflict phase, it is much easier for any of the warring parties –normally the government, who is the ultimate responsible for the implementation of the agreement– not to comply with its own commitments.

In South East Asia and North East India, it is relatively clear that the internationalized peace processes have been more successful than those managed exclusively under the “national sovereignty” paradigm. In Aceh, the tsunami of December 2005 provoked the arrival

of hundreds of NGO to a region that at that time was completely closed to the media and under martial law (ICG, 2003). A few months later, in August 2008, the Finnish NGO Crisis Management Initiative –leded by the former Finnish president and Nobel Peace Prize Laureate Marti Ahtisaari– brokered a peace agreement –the Memorandum of Understanding– that traded autonomy for independence. Regarding the implementation of the agreement, the Memorandum of Understanding (MoU) provided for the deployment of the Aceh Monitoring Mission, formed by European and South East Asian countries, to monitor the effective implementation of the accord. The MoU clearly stipulated a dispute settlement provision in which the Aceh Monitoring Mission and the Crisis Management Initiative were supposed to play a major role. Except some controversial issues regarding the passage of the Law on Governing Aceh and some minor violent incidents, the implementation of the Memorandum of Understanding has had until now no significant problems.

In Mindanao, the Organization of the Islamic Conference helped so much in gaining international support for the resolution of the long standing armed conflict with the MNLF during the 70’s and then was a decisive actor in the negotiation process that led to the signature of the Final Peace Agreement in 1996. However, the so called “grievance machinery” included in the agreement to address the unsolved issues didn’t work as expected and, more than ten years after its signature, many provisions of the accord have not been implemented. Even if both the MNLF and the OIC have urged the Government on many occasions to fully comply with the agreement, Manila has never felt enough domestic or international pressure to compromise with some of the most sensitive issues of the agreement. Only when some factions of MNLF resorted to violence in Sulu and when the OIC intensified its diplomatic pressure has Manila agreed to convene a tripartite meeting to review the implementation of the agreement. Regarding the MILF, the Malaysian Government is mediating peace talks and leading –until mid 2008– the International Monitoring Team, who has played a major role in monitoring the 2003 ceasefire agreement and in building military confidence between the Philippines Government and the MILF. Moreover, many Governments and international organizations have promised to channel funds to the reconstruction and development of Mindanao once the government and the MILF reach a peace agreement.

On the contrary, there are fewer future peace perspectives in those conflicts where there is no international involvement. Probably the best example is Burma, a country completely “closed” for the last decades and where even the Special Envoy of the Secretary General has had enormous problems to

develop its good offices for the democratization and pacification of the country. In the same direction, in Burma there has not been any kind of international involvement in the monitoring of the numerous ceasefire agreements signed during the 1990s, which only envisaged the end of hostilities without addressing the underlying causes of the conflict. As the main responsible for all these agreements, Khin Nyunt, was politically “purged” a few years ago, the Government has felt free not to comply with all its compromises with several ethnic groups, thus provoking their protests. However, as the ceasefire agreements provided some economic benefits for the leaders of the insurgencies, the systematic non accomplishment of the accords by Rangoon has rarely provoked the return to weapons by the armed groups. In North East India, the international community has not actively participated in none of the several peace talks that Delhi has held with many outfits. This could explain why almost none of these peace talks have ended in a comprehensive peace agreement, why many negotiations have been deadlocked for so many years and why many civil society groups accuse the government of India of systematically undermining its compromises.

Thailand would represent a middle example between those cases of non-international involvement (Burma and North East India) and those clearly internationalized (Aceh and Mindanao). On one hand, the Government has been publicly stating that the conflict in the Southern provinces is an internal problem and has rejected the cooperation offered by other countries such as the US. On the other hand, however, considering that the violence has worsened in the last years in spite of the several dialogue offers by Bangkok, the Thai Government has asked for some kind of international involvement in the negotiations with the secessionist insurgencies. The former Prime Minister Mahatir met some insurgencies in the Malaysian island of Langkawi in 2006. In 2008, a former Defense Minister declared to have reached a ceasefire agreement with an umbrella organization of 11 armed groups. Some foreign governments, like Malaysia, Switzerland and other European countries, would have participated in these conversations. Likewise, the Government of Indonesia announced that the Indonesian Vice-president Jusuf Kalla had mediated peace talks between the Thai Government and a delegation representing several armed opposition groups. However, none of these talks resulted in a clear reduction in the levels of violence, thus raising doubts about the real importance of the armed groups that allegedly participated in those peace talks.

Despite the peace agreements reached in Mindanao and Aceh, the involvement of the international community in South Asia is very low. This is especially true if we take into account that South

East Asia and North East India are the regions of the world in which a higher number of armed conflicts and tensions (School for a Culture of Peace, 2009). As Moller underlines, “third-party interventions are neither as numerous nor as effective in this region as they should be, and this is precisely why they are needed the most. This study demonstrates that – in the absence of a multitrack diplomacy based on local, regional, and international resources, and a varied set of tools ranging from peacekeeping to post-conflict reconstruction– civil wars in Southeast Asia will continue to pose a serious threat to regional and international security.” (Moller, 2007: 390). Then, one of the most important challenges for the international community is to overcome the traditional emphasis on national sovereignty, non-interference and territorial integrity of both the ASEAN and the countries in the region and how to contribute to the peace processes and initiatives in the region in a constructive and respectful way.

Autonomy and minority rights as a solution to self-determination conflicts?

Almost all the armed groups in South East Asia have postponed or tacitly renounced to total independence, which has eased peace negotiations in many contexts and even crystallized in peace accords, like in Aceh or Mindanao. The GAM in Aceh and the MNLF in Mindanao have already accepted autonomy, the KNU and other armed groups in Burma have put on the top of their political agenda a real federalization of the country instead of secession; the MILF in the Philippines has publicly stated on many occasions that it would compromise for a short of independence formula that would exceed the current borders and degree of self-governance of the Autonomous Region of the Muslim Mindanao, presumably the Bangsamoro Juridical Entity. In Thailand, it’s difficult to know about the political agenda of the secessionist armed groups, but the historical insurgencies also renounced to the creation of an international recognized State in Southern Thailand and agreed on a broader cultural and religious autonomy for the Southern Muslim Malay provinces (ICG, 2005).

Many of these armed groups have not completely abandoned their original demands, but have taken advantage of a certain political momentum or have preferred to agree on a compromise formula than to continue to engage in eternum in a non-sense non-ending armed conflict. It is quite clear that none of the groups that are seeking for self-determination in South East Asia and North East India will achieve independence in the mid term, both because of non international support

and, sometimes, even domestic support. Then, many secessionist armed groups seem to have understood that autonomy, understood as different institutional arrangements that allow for a certain internal redistribution of sovereignty through deconcentration, decentralization, devolution or sharing of power within the framework of the pre-existing States, are the widely accepted compromise formula elsewhere.

Many self-determination disputes have been solved in recent years through autonomy agreements. These kind of agreements, being federalism, territorial autonomy or special protection and promotion of minority rights some of its most common forms, partially satisfy the minimum demands of the parties involved: those of the international community (state system stability), the Governments (territorial integrity, inviolability of its international borders) and the armed ethno-political groups (self-government, idiosyncratic recognition). Moreover, the flexibility of these arrangements allows its implementation in a wide variety of contexts. On the other hand, under the prominence of the subsidiary principle promoted by many international organizations, autonomy should lead to a better management of public resources, above all in those contexts in which the minorities are territorially concentrated. Finally, autonomy seems to be also a good option for the third parties when aiming to impartially mediate/facilitate in political conflicts, because autonomy is normally seen by the parties in conflict more as a compromise formula than as a preferred outcome (Lapidoth, 1996).

Nevertheless, autonomy arrangements also face many difficulties. First, the uncertainty that they provoke in both parties. From the State point of view, autonomy is feared as the first phase to independence that can also initiate a domino-effect in other peripheral areas of the country. From the armed group point of view, the full implementation of an autonomy regime depends on the political will and economic resources of the central Government, at least in its initial phase. Second, the possibility that resources initially devoted to the development of an autonomy regime are used for other purposes, such as the continuation of violence. Third, the easiness with which hard-liners from both parts can mobilize its constituencies against a compromise formula that does not reach –or even betrays– its aspirations (independence of a region or the unitary character of the state). Finally, the fact that autonomy and secession will almost certainly create new minorities (Ghai, 2000 and Esman, 2004). The legitimacy of the political aspirations of certain national minorities is seriously jeopardized by the discriminatory treatment that these national minorities often inflict to their own “minorities”. So, the establishment of territorial autonomy regimes would need to include certain democratic and security guarantees for the new minorities.

There is a great variety of current or proposed autonomy arrangements in South East Asia and North East India: standard territorial autonomy in Aceh; recognition of cultural rights and areas of functional or personal autonomy in southern Thailand; “ethnic autonomy” in Mindanao –the Autonomous Region in the Muslim Mindanao, is formed by some of the Muslim majority areas, not necessarily contiguous– and North East India –all the autonomous district councils in the North-eastern states were established considering the areas where certain ethnic groups were a majority; asymmetric federalism with specific recognition of a Bangsamoro Juridical Entity in Mindanao –this formula has been proposed during the peace talks and depends on the reform of the Constitution; or federalism –and even the right of secession to be included in the Constitution– demanded by most of the active insurgencies in Myanmar.

However, the results and achievements of the different autonomy regimes in the region are clearly deficient. In Myanmar, in the regions that were granted autonomy after the ceasefire agreements signed during the 1990s, several armed groups have established their own networks of institutions (schools, hospitals, cultural organizations, etc.), but they have also used these territories for illicit economic activities. In Aceh it is still not clear whether the ‘benefits’ of the peace accord will be much better than those brought about by the “special autonomy” granted by Jakarta to Aceh and West Papua. In Mindanao, the Autonomous Region of the Muslim Mindanao (ARMM) has been eroded in the last decade by a deficit of governance –corruption, inefficiency, etc.– and also by a lack of economic resources, which were supposed to be transferred by Manila. This situation has resulted in an increase in the poverty rates –the highest in the entire country– and in a general disappointment towards the autonomy regime in Mindanao. Therefore, the MILF already has made it clear that it will not accept a failed autonomy like the ARMM. In North East India, Sanjay Baruah (2003: 44) argues that the “notion of exclusive homelands for ethnically defined groups” in demographically mixed areas has fuelled many of the conflicts of the region and has created a “regime of citizens and denizens” (Baruah, 2003: 48). In the same direction, Lacina considers that the special autonomy granted to tribal peoples under the Sixth Schedule has not solved the self-governance demands of many groups: “Tribal status and autonomy provisions have been contested ever since, resulting in an increase in the number of groups classified as tribals and repeated revision of autonomy arrangements.” (Lacina, 2007: 167).

The dispersion and geographic location of the minorities sometimes makes the territorial dimension of the resolution of self-determination conflicts enormously complex. The fact that the political

demands of these minorities are tied to a territory often leads to zero sum games. As Reilly states, “the highly intermixed and fragmented ethnic demography of much of South-East Asia –in contrast to the more homogeneous states of North Asia– creates its own problems, making international disputes out of domestic ones and greatly complicating territorial prescriptions for conflict management” (Reilly, 2002: 8). In this sense, some experts propose “defining political communities in civic rather than ethnic terms that could incorporate the ethnic outsider” (Baruah, 2003: 47) while others advocate for “deterritorializing” the self-determination concept in favor of non-territorial formulas for autonomy – also known as functional or personal– and minority regimes. The functional autonomies, especially where minorities are not territorially concentrated, allude to a network of religious, cultural, political and social institutions that satisfy the demands of these minorities. These “functional territories”, though without established borders, can be useful tools to preserve the identity of certain groups in territories dominated by other political communities. However, there are two observations regarding these *de facto* –not *de jure*– autonomies (Safran, 2002). First, that the non-territorial autonomy needs to be voluntary, since its compulsory imposition by the government would be better defined as segregation, as in the “bantustans” in South Africa. The second observation is that functional autonomy is much more vulnerable than the territorial one, because usually is not regulated by laws, so largely depends on the political will of the government.

In sum, many authors underscore the importance of delinking territory and ethnicity and advocate for non territorial solutions, such as minority rights. These views are supported by the fact that there has been a substantial worldwide improvement in the status of minorities from the 1990s onwards (Gurr, 2000). Legal discrimination because of ethnic reasons is becoming more infrequent and there is also an increasingly *de facto* acceptance that some minorities deserve the collective recognition of certain rights. Nevertheless, it is worth making two points regarding the recognition and protection of minority rights by the states. First, the strategies of accommodation of the minorities in the national mainstream have often lead to the the ‘folklorisation’ or the ‘stigmatization’ of these minorities. Second, and perhaps more importantly, the minority rights recognized by the States are predominantly cultural, rarely economic, and almost never political (this includes the right to self-determination). Almost all the Governments of South East Asia have used the recognition of cultural and religious rights as a mechanism to satisfy the more easily attainable demands of the minorities and, therefore, avoid or delay some form of devolution of power. Therefore, the recognition and promotion of minorities’ cultural rights are a much more effective and less costly strategy than military repression or total discrimination when aiming to contain the political aspirations of national minorities.

Bibliography

- Barbora, S. 2007, "Assam is many Problems, but is Anyone Listening?", *Tehelka*, 03/02/2007.
- Baruah, S. 2005, *Durable disorder: understanding the politics of Northeast India*, Oxford University Press, Delhi; Oxford.
- .2003, "Citizens and Denizens: Ethnicity, Homelands, and the Crisis of Displacement in Northeast India", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, nº 1
- .2003, "Nationalizing Space: Cosmetic Federalism and the Politics of Development in Northeast India", *Development and Change*, 34(5), pp. 915-939
- Bhaumik, S. 2007, *Insurgencies in India's Northeast: Conflict, Co-option and Change*, East West Center, Washington.
- .2004, "Ethnicity, Ideology and Religion: Separatist Movements in India's Northeast" in *Religious Radicalism and Security in South Asia*, ed. Limaya, Satu P., Wirsing, Robert G., Malik, Mohan, Asia-Pacific Center for Security Studies, Honolulu, pp. 219-244.
- Cline, L. E. 2006, The Insurgency Environment in North East India, *Small Wars & Insurgencies*, 17:2, pp. 126-147.
- Collier, P. and Hoeffler, H., *Greeds and Grievances in Civil War*, 2001, Oxford Economic Papers, 2004, Vol. 56, pp. 563-595
- Dwan, R. and H., Caroline (2005) 'Major Armed Conflicts', *SIPRI YEARBOOK 2005: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford University Press.
- Esman, M. J. 2004, *An Introduction to Ethnic Conflict*, Polity Press, Cambridge
- Fearon, J. D. 2004, "Separatists Wars, Partition, and World Order", *Security Studies*, vol. 13, num 4, pp. 394-415
- Fernandes, W., Bharali, G. and Kezo, V. *The UN Indigenous Decade in North East India*, North Eastern Social Research Centre, Guwahati, 2008
- Ghai, Y. (2003), "Territorial Options", in Darby, J. Y MaCGinty, R. 2003, *Contemporary Peacemaking. Conflict, Violence and Peace Processes*, Palgrave Macmillan, New York
- Gleditsch, N. P., Wallensteen, P., Eriksson M., Sollenberg, M. and Strand, H. 2002 'Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset', *Journal of Peace Research* 39(5): 615–637
- Gurr, T. R. 1993, *Minorities At Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington
- . 2000, *Peoples versus States. Minorities At Risk in the New Century*, United States Institute of Peace Press, Washington
- Harbom, L. and Wallensteen, P. (2005) 'Armed Conflict and Its International Dimension, 1946-2004', *Journal of Peace Research* 42(5): 623-635.
- Hussain, W. 2007, "Ethno-Nationalism and the Politics of Terror in India's Northeast", *South Asia: Journal of South Asian Studies*, Vol. XXX, no.1, pp. 93 - 109.
- International Crisis Group. 2006, *Aceh: Now for the Hard Part*, Asia Briefing N°48, 29 March 2006
- . 2005, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, Asia Report N°98, 18 May 2005
- . 2003, *Aceh: How Not to Win Hearts and Minds*, Asia Briefing N°27, 23 July 2003
- Johansson, P., 2003 *UN Security Council Chapter VII resolutions, 1946-2002. An Inventory*. Department of Peace and Conflict Research, Uppsala

- Kellas, J. G. 1991, *The Politics of Nationalism and Ethnicity*, Macmillan, Londres
- Kumar Das, S. 2007, *Conflict and Peace in the India's Northeast*, Policy Studies 42, East West Center, Washington.
- Lacina, B. 2007, "Does Counterinsurgency Theory Apply in Northeast India?", *India Review*, Vol. 6, pp. 165-183
- Lake, D. A. y Rotchild, D. (eds.) 1998, *The International Spread of Ethnic Conflict*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Lapidoth, R. 1996, *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC.
- Mangattuthazhe, T. 2008, *Violence and Search for Peace in Karbi Anglong, Assam*, North Eastern Social Research Centre, Guwahati.
- Möller, F., De Rouen, K., Bercovitch, J., Wallensteen, P., 2007 "The Limits of Peace: Third Parties in Civil Wars in South East Asia", *Negotiation Journal*, October, pp. 373-391
- Posen, B. R. 1993, "The Security Dilemma and Ethnic Conflict" en Brown, M. (ed.) (1993), *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Reilly, B., "Internal Conflict and Regional Security in Asia and Pacific", *Pacifica Review*, Vol. 14, Nº. 1, febrero 2002
- Safran, W. (2002), "Dimensiones espaciales y funcionales de la autonomía" en Safran, W. y Máiz, R. (COORDS.) 2002, *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Editorial Ariel, Barcelona
- School for a Culture of Peace. 2009, *Alert 2009! Report on armed conflicts, human rights and peacebuilding*, Icaria, Barcelona.
- Snitwongse and Scott (eds.), 2005, *Ethnic Conflicts in South East Asia*, Institute of Southeast Asian Studies
- Toft, M. D. 2003, *The Geografy of Ethnic Violence*, Princeton University Press, Princeton y Oxford
- United Nations 2008, United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. Department of Peacekeeping Operations and Department of Peace Support.
- Urgell, J. 2007. "Minorities within minorities in South East Asia: Spoiling Peace or Seeking for Justice? A comparative analysis of Aceh, Mindanao, Burma and Southern Thailand". Working Paper presented at the 5th European Association on South East Asian Studies (EuroSEAS) Conference (Naples, Italy).
- Urgell, J. and Villellas, M. (forthcoming), "Violence, identity, complexity and fragmentation. Understanding armed conflicts in North-East India".

School for a Culture of Peace

The *Escola de Cultura de Pau* (School of Peace Culture) was established in 1999 with the aim of organizing academic activities, research and intervention related to peace culture, analysis, prevention and transformation of conflicts, education for peace, disarmament and the promotion of human rights.

The school is mainly financed by the Catalan government, via the Catalan Agency for Cooperation and Development. It also receives support from the Spanish Agency for International Cooperation and Development (AECID), the Catalan International Peace Institute (ICIP), the Norwegian Foreign Ministry, local authorities, foundations and other bodies. Its director is Vicenç Fisas, who is also UNESCO Professor of Peace and Human Rights at the Universitat Autònoma de Barcelona.

In accordance with this mission and these objectives, the school focuses its work on the following areas:

- **Intervention in conflicts**, to facilitate dialogue between the protagonists.
- Academic activities such as a **postgraduate diploma on peace culture** (which entails 230 hours of study with an average of 60 students per course in 10 courses) and the elective topics "peace culture and conflict management", and "educating for peace in conflicts".
- **Awareness** initiatives related to peace culture in Catalan and Spanish society through various educational activities.
- **Analysis and** daily monitoring of international events, regarding **armed conflicts, situations of tension, humanitarian crisis and gender** (Conflicts and Peace-building Program).
 - Monitoring and analysis of different countries undergoing peace processes or formal negotiations, or countries which are in an exploratory phase of negotiations (Peace Process Program).
 - Analysis of different themes linked to **disarmament**, with special attention given to the processes of Disarmament Demobilization and Reintegration (DDR) of ex-combatants (Disarmament Program).
 - Monitoring and analysis of peace-building in postwar contexts (Postwar Rehabilitation Program).
 - Monitoring of the international situation regarding human rights and, in particular, the mechanisms of transitional justice, the social responsibility of business and the impact of multinationals in conflict contexts (Human Rights Program).
- The promotion and development of the understanding, the values and the capacity for **peace education** (Peace Education Program).
- Analysis of the **contribution made by music and the arts** to peace-building (Art and Peace Program).

Escola de Cultura de Pau (School for a Culture of Peace)

Edifici MRA (Mòdul Recerca A),
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (Spain)

Tel.: (+34) 93 586 88 42; Fax: (+34) 93 581 32 94

Email: pr.conflictes.escolapau@uab.cat

Web: <http://escolapau.uab.cat>





Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, Spain

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

Procesos de paz comparados

Vicenç Fisas
Abril de 2010

Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

El proceso de El Salvador	5
El proceso de Guatemala	6
El proceso de Irlanda del Norte	8
El proceso de Angola	8
El proceso de Sudáfrica	9
El proceso de Tayikistán	10
El proceso de Sierra Leona	11
El proceso del sur del Sudán	12
El proceso de Burundi	12
El proceso de Indonesia (Aceh)	13
El proceso del Nepal	13

RESUMEN

El presente ensayo resume los procesos de paz acontecidos en once países: El Salvador, Guatemala, Irlanda del Norte, Angola, Sudáfrica, Tayikistán, Sierra Leona, sur del Sudán, Burundi, Indonesia (Aceh) y Nepal. Abarca procesos iniciados entre 1984 (El Salvador) y 2002 (Nepal), con duraciones que van de los cuatro años de Nepal a los 21 de Irlanda del Norte. La mayoría han tenido mediaciones (4 de Naciones Unidas), y en cuanto a los motivos de fondo, cuatro han sido por la democratización del país, tres por el reparto del poder político y tres por el autogobierno.

El presente ensayo resume los procesos de paz acontecidos en diez países: El Salvador, Guatemala, Irlanda del Norte, Sudáfrica, Tayikistán, Sierra Leona, sur del Sudán, Burundi, Indonesia (Aceh) y Nepal. Abarca procesos iniciados entre 1984 (El Salvador) y 2002 (Nepal), con duraciones que van de los cuatro años de Nepal a los 21 de Irlanda del Norte. La mayoría han tenido mediaciones (4 de Naciones Unidas), y en cuanto a los motivos de fondo, cuatro han sido por la democratización del país, tres por el reparto del poder político y tres por el autogobierno. En dos procesos (Guatemala y Sudáfrica), hubo una amplia participación social, mientras que en el resto los procesos fueron llevados a cabo de forma más piramidal. Al finalizar los acuerdos, en todos los casos se procedió a una amnistía de los combatientes, aunque en algunos casos se crearon Comisiones de la Verdad. Todos los grupos de oposición que lucharon durante el conflicto acabaron ocupando puestos de responsabilidad en los nuevos gobiernos surgidos tras los Acuerdos de Paz.

	Período	Años	Mediación	Motivo de fondo
El Salvador	1984-1994	10	ONU	Democratización del país
Guatemala	1985-1996	11	ONU	Democratización el país
Irlanda Norte	1987-2008	21	-	Autogobierno
Angola	1988-2002	14	Portugal, Rusia, EEUU	Reparto del poder político
Sudáfrica	1989-1994	5	-	Democratización del país
Tayikistán	1992-1997	5	ONU	Reparto del poder político
Sierra Leona	1994-2002	8	ONU	Reparto del poder político
Sur del Sudán	1998-2005	7	IGAD	Autogobierno
Burundi	1998-2008	10	Tanzania, Sudáfrica	Reparto del poder político
Indonesia (Aceh)	2000-2005	5	CDH, Finlandia	Autogobierno
Nepal	2002-2006	4	-	Democratización del país

Los motivos para entrar a negociar e iniciar el proceso de paz han sido diversos, pero en todos los casos fue determinante el cansancio de la guerra y el deseo de paz de la población. En los casos de El Salvador y Guatemala fue decisivo el contexto regional favorable a los diálogos (Grupo de Contadora), así como en Tayikistán. En Guatemala influyeron las elecciones presidenciales que propiciaron un cambio de escenario político. En Irlanda del Norte y en Sudáfrica fue importante la necesidad económica de lograr la paz. En Tayikistán y en Sudáfrica influyó que la guerrilla dejara de tener una retaguardia asegurada. La presión externa influyó en Sudáfrica, Angola, sur del Sudán y Burundi. La crisis humanitaria fue determinante en el sur del Sudán e Indonesia (Aceh); en este último país, una catástrofe natural como un tsunami desencadenó el inicio del proceso. En Nepal, por último, las manifestaciones populares contra la monarquía propiciaron las negociaciones que condujeron al Acuerdo de Paz definitivo.

El proceso de El Salvador

En 1980 se inició la guerra civil, que causó 75.000 muertos, al enfrentarse la guerrilla del FMLN al gobierno militarista y represivo del país. En 1983, el Consejo de Seguridad aprobó una resolución en la que expresó su apoyo a las actividades en pro de la paz del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela), que había iniciado una serie de consultas con los cinco países centroamericanos. Entre 1984 y 1987 se realizaron los primeros encuentros (cuatro) de diálogo exploratorio (sin resultados) entre el Gobierno y delegados del FMLN, con mediación del Arzobispo de El Salvador, monseñor Arturo Rivera y Damas. En el último, Ronda de la Nunciatura de octubre de 1987, se emitió un comunicado que expresaba la voluntad de buscar un cese al fuego y de respaldar las decisiones tomadas por el Grupo de Contadora. Fue una etapa de maduración y flexibilización de posiciones. En 1986 es de destacar el Proceso de Esquipulas, que recogía el trabajo del Grupo de Contadora, al que se unió el Grupo de Apoyo (Perú, Argentina, Brasil y Uruguay), con el respaldo de la OEA y de la ONU. Entre 1987 y 1990, los presidentes centroamericanos exhortaron a una salida política negociada.

En septiembre de 1989 se realizaron los primeros buenos oficios del Secretario General de Naciones Unidas a partir de una solicitud del presidente Cristiani y el FMLN realizada en México. El Secretario General nombró al diplomático peruano Álvaro de Soto como su representante especial. En el acuerdo suscrito en México entre el Gobierno y el FMLN se decidió entablar un proceso de diálogo con el fin de poner fin al conflicto armado. En noviembre, sin embargo, el FMLN lanzó una ofensiva general para demostrar su fuerza, que fue contenida por las FFAA, por lo que ambas partes llegaron a la conclusión de que estaban en una situación de empate mutuo a nivel militar.

En abril de 1990 se procedió a una reunión de diálogo en Ginebra, auspiciada por Naciones Unidas y en presencia del Secretario General, donde se firmó un acuerdo que fijó el conjunto de normas a seguir en el proceso de negociación y se estableció la voluntad de ambas partes de alcanzar una solución negociada y política. Los objetivos eran terminar el conflicto armado por la vía política, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña. En mayo de aquel año se realizó una reunión en Caracas, donde se estableció la agenda general de negociaciones y el calendario, estableciéndose dos fases: 1) acuerdos políticos en varios campos que permitieran el cese del enfrentamiento armado; y 2) el establecimiento de garantías y condiciones necesarias para la reincorporación del FMLN a la vida civil, institucional y política del país. En julio se llegó al Acuerdo de San José (Costa Rica) que establecía un compromiso de respetar los Derechos Humanos por parte de ambas partes, y preveía el establecimiento de una misión de verificación de las NNUU (futura ONUSAL), antes de lograrse el cese al fuego.

En abril de 1991 se llegó a un acuerdo en la ciudad de México, donde se dieron por finalizadas las negociaciones en lo que respecta a tenencia de tierras y se incluyeron reformas constitucionales de orden judicial, militar, electoral y de derechos humanos. Se creó la Comisión de la Verdad para investigar los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980. La Comisión recibió más de 22.000 denuncias. En mayo se aprobó la Resolución 693 del Consejo de Seguridad para la formación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para el Salvador (ONUSAL), con el mandato inicial de verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Derechos Humanos de San José. Posteriormente ampliaría su mandato. La Misión tenía un triple componente: una División de Derechos Humanos, otra Militar y una de Observadores Policiales. En septiembre hubo una intervención directa del Secretario General de la ONU, quien sentó a las

partes en Nueva York (Acuerdo de Nueva York) en una cumbre en la que acordaron las garantías mínimas de seguridad para un cese al fuego, las cuales serían verificadas por la naciente Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), compuesta por todas las fuerzas políticas del país. En diciembre se realizaron unas negociaciones finales en la sede de NNUU en Nueva York, y el 31 de diciembre se llegó a un acuerdo.

En enero de 1992 se proclamó una amnistía general y se firmó el Acuerdo de Paz de Chapultepec, por el que se procedió a una modificación de las Fuerzas Armadas (depuración de los oficiales implicados en la guerra sucia y reducción de los efectivos), la creación de la Policía Nacional Civil, la disolución de los servicios de inteligencia militar, la supresión de los cuerpos paramilitares, modificaciones del sistema judicial y la defensa de los Derechos Humanos, la creación de una Comisión de la Verdad, modificaciones del sistema electoral, transformación del FMLN en un partido político, adopción de medidas económicas y sociales, y ampliación del mandato de ONUSAL (División Militar y Policial). En febrero se produjo el cese del enfrentamiento armado y el inicio de la desmovilización. En diciembre se legalizó el FMLN como partido político, y al día siguiente se celebró oficialmente el fin definitivo del conflicto armado.

Los factores determinantes para la obtención de los acuerdos fueron varios: el anhelo de paz del pueblo salvadoreño, los cambios de la derecha civil, la deslegitimación de las Fuerzas Armadas, el asesinato de los seis sacerdotes jesuitas, el empate militar entre las FFAA y el FMLN, la flexibilización de las posiciones, la mediación de Naciones Unidas, la labor de los Países Amigos (España, México, Colombia y Venezuela), el papel positivo de la Iglesia Católica y de la Comisión Nacional de Reconciliación, el nuevo escenario geopolítico (fin del imperio soviético, derrota sandinista), la presión de los Estados Unidos en la etapa final y la influencia del Grupo de Contadora. El proceso había durado diez años.

El proceso de Guatemala

Como en muchos procesos de paz, el de Guatemala necesitó muchos años, más de una década, para transformar los primeros acercamientos en el acuerdo firmado en 1996. Los orígenes se remontan a 1983, cuando Colombia, México, Panamá y Venezuela formaron el Grupo de Contadora, con el propósito de estimular cambios democráticos en la región centroamericana y generando, en breve tiempo, una presión regional a favor de la paz en Centroamérica. Contadora es un ejemplo de cómo un factor externo puede convertirse en un detonante favorable al logro de un

ambiente propicio para el diálogo y la negociación, hasta el punto de que la paz en Guatemala, pero también en El Salvador y Nicaragua, no hubiera existido sin el concurso de esta iniciativa.

La presión regional coincidió, además, con los primeros pasos dados poco después en el interior del país a favor de la civilidad. Guatemala arrastraba largos años de conflicto y de militarización, y no fue hasta 1984 que los militares guatemaltecos dieron las primeras muestras de acceder al traspaso de poderes hacia manos civiles, que se concretarían en las elecciones presidenciales de 1985, ganadas por Vinicio Cerezo, presidente que daría origen a la transición democrática esperada tras años de dictadura militar. Cerezo fue quien inició los primeros acercamientos con la guerrilla, concretamente en España y en la sede de la embajada guatemalteca, en una primera exploración sobre la predisposición de la guerrilla URNG para iniciar un proceso de negociación. Aunque en aquel momento no se daban las condiciones propicias, el encuentro fue decisivo para iniciar un proceso de maduración que daría sus resultados años después. En todo caso, sin el coraje para realizar este primer encuentro y la visión de futuro del presidente Cerezo, la paz no se hubiera conseguido en Guatemala.

En 1986 y 1987 se produjo de nuevo un empuje regional con los Acuerdos de Esquipulas I y II, con el lema de "paz por democracia". Fruto de estos encuentros fue la creación en Guatemala de la Comisión de Reconciliación Nacional, que en los años siguientes jugaría un papel destacado en el logro de la paz. En paralelo fructificaron los grupos sociales y religiosos a favor de la paz, en lo que sería el sello de marca de la experiencia guatemalteca: el aporte decisivo de su sociedad civil, en una implicación que pocos procesos de paz han tenido. En aquella época fue decisiva igualmente la aportación de una persona, el pastor luterano estadounidense Paul Wee, ex secretario general de la Federación Mundial Luterana, cuyos buenos oficios permitieron los primeros acercamientos entre la URNG y los militares. Si en Sudáfrica se habla del factor humano refiriéndose a la decisiva aportación de Nelson Mandela, la historia de Guatemala ha de rendir tributo a la figura crucial de Paul Wee, dado que el proceso hubiera seguido otro ritmo y otros derroteros sin su aportación, que permitió crear un ambiente que propició que en 1989 se convocara a un Gran Diálogo Nacional.

En 1990 se inició un proceso sumamente trascendente que recibió el nombre de "Consultas de Oslo", al celebrarse en aquella ciudad una primera reunión de la URNG con la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), consolidando a Noruega como uno de los países más activos en

la diplomacia de la paz. Este encuentro inauguró una serie de reuniones entre delegados de la CNR y la URNG en diferentes países. Se celebró un encuentro en El Escorial (España) con presencia de los partidos políticos, otro en Ottawa (Canadá) con el sector empresarial, otro en Quito (Ecuador) con grupos religiosos, otro en Metepec (México) con sectores populares y sindicales, y un último en Atlixco (México) con organizaciones docentes, pequeños empresarios y colegios universitarios. Estas reuniones crearían las bases para que, en 1991, se iniciara la negociación directa entre la URNG y el Gobierno, que duraría cinco años. El presidente Serrano, que había sustituido a Cerezo, lanzó una iniciativa para la Paz Total que permitió la firma, en el mes de abril, de un acuerdo en México con una agenda negociadora de once puntos, en el que los principales capítulos eran el fortalecimiento de la sociedad civil y la función del ejército, los pueblos indígenas, la reforma constitucional y el régimen electoral, el reasentamiento de la población desplazada, las condiciones socioeconómicas, y la reforma agraria. En julio se celebró una segunda ronda de negociación, en Querétaro (México) en la que se trataron los principios para la democratización del país. Como se observará, el proceso guatemalteco tuvo un importante desarrollo desde el exterior del país.

En 1993, bajo la presidencia de Ramiro de León, se iniciaron las reformas institucionales de Guatemala, y la Comisión Nacional de Reconciliación dejó de funcionar. Se creó, no obstante un Fondo Permanente de la Paz, en el que se daba voz a la sociedad civil, y al finalizar el año se iniciaron las negociaciones más formales con la URNG, después de varios "encuentros ecuménicos" organizados por el pastor Paul Wee. Al año siguiente se realizaron rondas de negociación en México y se inició la mediación de la ONU, con el Acuerdo Marco para la Reanudación e las Negociaciones, con una serie de rondas que durarían hasta el acuerdo final de 1996. Se puso en marcha la figura de "países amigos", conformada por Colombia, México, Noruega, España, Estados Unidos y Venezuela, que darían apoyo diplomático y económico al proceso. Naciones Unidas creó la MINUGUA (Misión de Naciones Unidas en Guatemala), cuya misión verificadora duraría hasta el 2004, y en marzo se firmó el importante Acuerdo sobre Derechos Humanos entre el Gobierno y la URNG, siendo de destacar que este acuerdo se firmó sin un alto el fuego, es decir, en medio de las hostilidades, pero con el propósito de "humanizar" la guerra. Se acordó solicitar la creación de una Asamblea Permanente de la Sociedad Civil (ASC), que se creó en abril y que duró hasta 1996, con el mandato de debatir las materias de fondo abordadas en las negociaciones bilaterales. El proceso de Guatemala aportó, con la ASC, un modelo de participación

ciudadana sumamente enriquecedor, siendo de los procesos donde la sociedad civil ha tenido más posibilidades de incidir en la mesa de negociación, concretamente bajo un esquema de funcionamiento por el que se nombraron diez delegados por cada sector social representado, que adoptaban propuestas de "mínimo denominador común" para ser trasladadas a la mesa negociadora.

En 1996, finalmente, se firmó el acuerdo final de paz que puso fin a 36 años de conflicto armado. Constó de 13 acuerdos y 300 compromisos, que no se llegaron a cumplir en su totalidad, en parte porque eran demasiado ambiciosos y en parte porque se perdió un referéndum de 1999 que tenía que ratificar algunos. Guatemala es, pues, un proceso criticado por considerarse con excesivas aspiraciones, poniendo sobre la mesa el dilema de si es mejor un acuerdo menos ambicioso pero realista, o lo contrario. En cualquier caso, el acuerdo puso fin a la violencia armada y permitió que años más tarde, ya en el 2007, se creara una Comisión Internacional contra la Impunidad. El proceso de paz duró once años.

El proceso de Irlanda del Norte

El proceso de paz norirlandés también duró algo más de una década. Sus orígenes inmediatos se remontan a mediados de los años ochenta, y con un ambiente favorable a la paz, ya sea por el cansancio de la guerra, por el contagio de otros procesos, la necesidad económica de lograr la paz, el apoyo de la nueva administración estadounidense y el tremendo deseo de paz de la población. En 1987 se iniciaron los primeros diálogos secretos entre John Hume, líder del Partido Laborista y Socialdemócrata norirlandés (SDLP), con el gobierno británico. Hume recibiría once años más tarde el Premio Nóbel de la Paz por su contribución a la paz en Irlanda del Norte. En 1990 se procedió a la apertura de un canal de comunicación con dirigentes del Sinn Féin, y en diciembre de 1993 el Gobierno británico proclamó la Declaración de Downing Street, por la que aceptaba el derecho de autodeterminación de Irlanda del Norte y se comprometía a facilitar un acuerdo con la población irlandesa, así como la entrada del Sinn Féin al diálogo político. Esto permitió que en 1994 el IRA decretara un alto al fuego, hasta febrero de 2006. En enero de 2005 se produjo un alto el fuego de los grupos paramilitares lealistas, y en noviembre de ese año se produjo la visita a Irlanda del Norte del presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, lo que supuso un enorme espaldarazo al proceso.

En junio de 1996 se iniciaron las negociaciones multipartidistas incluyentes, al principio sin el Sinn Féin, con mediación del ex senador George Mitchell, que funcionaron bajo el principio del

"consenso suficiente", es decir, que las decisiones se tomaban por mayoría simple siempre y cuando participaran los principales partidos. La toma de decisiones también incluía el llamado "consentimiento paralelo", por el que era necesaria una mayoría tanto de nacionalistas católicos como de unionistas protestantes, y se negociaba bajo el principio de que "nada estaba acordado hasta que todo estuviera acordado", es decir, que los acuerdos parciales no tendrían validez hasta que todo estuviera acordado. Bajo la mediación del ex senador Mitchell se estipuló que en el proceso sólo se utilizarían medios pacíficos y políticos, en lo que se denominó "principios Mitchell". En esta época la ministra británica para Irlanda del Norte, Mo Moulam, demostró su coraje realizando visitas a las cárceles para entrevistarse con presos del IRA y de los grupos paramilitares protestantes, con objeto de convencerlos para que participaran en el proceso de paz. En 1997 el IRA realizó una segunda tregua, que permitió que el Sinn Féin se reincorporara al diálogo multipartito. En abril de 1998, finalmente, se firmó el acuerdo de paz o Acuerdo de Belfast (también conocido como de "Viernes Santo"), por el que se preveía la reforma policial, una reforma de las instituciones de Irlanda del Norte, la formación de un Consejo Ministerial británico-irlandés, un Consejo Ministerial Norte-Sur y una Comisión de Derechos Humanos. Siete años después, en 2005, el IRA renunció a la lucha armada. En el 2007 se estrenó un gobierno compartido entre católicos y protestantes, y en el 2008 se produjo el definitivo desmantelamiento oficial del IRA. La reconciliación tardará muchos años en producirse, y probablemente no será realidad hasta dentro de una generación, pero podrán darse los avances en ausencia de atentados.

El proceso de Angola

La guerra civil de Angola se inició en 1975 y duró 26 años, causando medio millón de muertos. Enfrentó a las fuerzas gubernamentales del MPLA, que recibieron el apoyo de la URSS, Cuba y países del Este, contra las fuerzas rebeldes de la UNITA, lideradas por Jonas Savimbi y apoyadas inicialmente por Estados Unidos, Sudáfrica, Zaire y otros gobiernos africanos. El primer intento de negociación se produjo en diciembre de 1988, cuando se firmó de manera forzada un acuerdo en Nueva York que, sin embargo, no abordaba las causas del conflicto y no implicaba la interrupción de las ingerencias extranjeras. Los dos primeros acuerdos oficiales importantes (el de Bicesse en mayo de 1991 y el de Lusaka en noviembre de 1994), ambos alcanzados bajo el auspicio de la comunidad internacional, no consiguieron frenar los enfrentamientos militares, mientras que el tercero, el Memorando de Luena de 2002, donde la comunidad internacional

jugó un papel poco destacado, permitió lograr un cese de hostilidades y poner fin a la guerra.

Las negociaciones oficiales empezaron en Portugal en 1990, bajo los auspicios de una Troika formada por Portugal, la URSS y los Estados Unidos, que condujeron a que el MPLA aceptara convertir a Angola en un estado multipartidista. En mayo de 1991 se firmó en Portugal y con la mediación del gobierno de dicho país el Acuerdo de Bicesse, con la presencia del presidente dos Santos y de Savimbi, por el que se había de celebrar elecciones con la participación de UNITA y la supervisión de Naciones Unidas, aunque ninguna de las dos partes había abandonado sus aspiraciones de lograr una victoria militar. También se formó la segunda misión de la ONU en Angola (UNAVEM II), con la función de observar y verificar el proceso de desarme y respaldar la creación de un nuevo ejército nacional único. Mientras, las fuerzas sociales y políticas no militares quedaban marginadas de cualquier proceso. El MPLA ganó las elecciones, convocadas de forma excesivamente apresurada en septiembre de 1992, y UNITA denunció fraude, reiniciando las hostilidades, sin que UNAVEM II pudiera hacer nada. Estados Unidos dejó de apoyar a UNITA y reconoció al Gobierno de Angola, dando paso a que la ONU abriera sanciones a la UNITA, que en octubre de 1993 se vio forzada a reconocer los Acuerdos de Bicesse y a reiniciar el diálogo. Durante un año, y en medio de combates que redujeron sustancialmente la capacidad de la UNITA, las dos partes llevaron a cabo un diálogo mediado por el Representante Especial de Naciones Unidas, Alioune Blondin Beye, y los representantes de la Troika, que condujo a la firma de del Protocolo de Lusaka, en noviembre de 1994, por el que la UNITA debía desarmarse a cambio de participar en el Gobierno de Unidad Nacional y Reconciliación. La UNITA sin embargo no se desarmó y continuó explotando los recursos diamantíferos para continuar la guerra, lo que condujo a que el Consejo de Seguridad reforzara, en junio de 1998, las sanciones contra UNITA. Bajo el Protocolo de Lusaka ambas partes debían concluir un proceso electoral, bajo supervisión de la ONU, además de proceder a un cese de hostilidades, el acuartelamiento de los efectivos de la UNITA y el desarme. En febrero de 1995 se creó la Misión de Naciones Unidas UNAVEM III, con la misión de ayudar al Gobierno de Angola y a la UNITA a restaurar la paz y lograr la reconciliación nacional sobre la base de los acuerdos de Bicesse y de Lusaka. Savimbi se reunió con el presidente Mandela en mayo de 1995, y poco después el MPLA ofreció a Savimbi la vicepresidencia del país. En marzo de 1996, Savimbi y dos Santos llegaron a un acuerdo para formar un gobierno de coalición. Cuando expiró el mandato de la UNAVEM III en junio de 1997 se creó la MONUA, con un componente

de 1.500 efectivos, pero en 1999 el Gobierno angoleño, que se sentía militarmente fuerte para derrotar a la UNITA, pidió su clausura, por lo que se trasladó de Luanda a Nueva York. La tregua definitiva entre el MPLA y la UNITA sólo pudo alcanzarse en 2002, cuando el líder de esta última, Jonas Savimbi, fue asesinado de varios disparos el 22 de febrero, lo que permitió lograr un alto el fuego con el nuevo líder, el Secretario General de la UNITA, Paulo Lukamba, y formar un Gobierno de Unidad Nacional. UNITA abandonó la lucha armada y se convirtió en un partido político. Oficialmente se desmovilizó en agosto de 2002 El acuerdo de paz se oficializó en el Memorando de Luena de abril de 2002. El proceso de negociación había durado catorce años.

El proceso de Sudáfrica

El proceso sudafricano, menos extenso en el tiempo, también nació resultado de un ambiente propicio. A finales de los años ochenta, Sudáfrica vivía con problemas de gobernabilidad, existía una enorme presión externa sobre la política de apartheid, el país sufría una importante crisis económica, y el Congreso Nacional Africano (CNA) de Nelson Mandela perdía los apoyos externos, como resultado de la caída del muro del Berlín y del fin del imperio soviético. Todos estos factores se conjugaron a favor de una negociación que plasmaría en 1998 el recién nombrado presidente De Clerk, que abrió negociaciones secretas con Mandela, convertido ya en el artífice de un proceso que daría la vuelta al mundo y se convertiría en la referencia para otros países que buscan un esquema de transición a la democracia y de reconciliación. Mandela utilizó sus extraordinarios dotes persuasivos para ganarse la confianza y el respeto de sus oponentes y convertir los diálogos secretos en negociaciones formales. Fue liberado en 1990, al tiempo que se legalizaban todas las formaciones políticas y se iniciaba el período de transición. En marzo del año siguiente las iglesias convocaron una Conferencia de Paz, que obtuvo muy buena acogida por el sector empresarial, convertido en uno de los sectores más favorables al cambio, hasta el punto de crear un Movimiento Empresarial de Consulta. En abril, el presidente De Clerk anunció una cumbre de paz, y poco después se formó una Comisión Facilitadora civil y una Convención Nacional de Paz. A partir de ahí se daría un proceso en paralelo: por una parte se puso en marcha, de 1991 hasta 1994, el Acuerdo Nacional de Paz, como instrumento de participación ciudadana, y por otra se instrumentó la Conferencia para una Sudáfrica Democrática (CODESA), compuesta de cinco grupos de trabajo, y el Proceso de Negociación Multipartidista (PNP), como mecanismo de negociación formal entre el Gobierno y los partidos políticos, incluido el CNA.

El instrumento de participación ciudadana, el Acuerdo Nacional de Paz, funcionaba con dos tipos de estructuras: Una Comisión Nacional de Paz (formada por sesenta personas) y un Secretariado Nacional de Paz (compuesto por siete personas), y estructuras regionales y locales. Estas últimas estaban conformadas por once Comisiones Regionales de Paz (con representantes de grupos políticos, empresarios, sindicatos, autoridades locales, policía, Comisiones Locales y otros sectores), 260 Comisiones Locales de Paz (que reflejaban la composición de cada comunidad y respondían ante las Comisiones Regionales), y 15.000 Monitores de Paz. Esta estructura cívica, similar en el fondo a la de la Asamblea de la Sociedad Civil guatemalteca, debatió durante tres años los temas de la agenda de la negociación hasta que en 1994 se celebraron las elecciones generales, con la victoria de Nelson Mandela y la instauración de un Gobierno de transición, que dio origen a la Asamblea Constituyente y a la formación de una Comisión para la Verdad y la Reconciliación, operativa hasta 1999. En diciembre de 1996 se aprobó la nueva Constitución que ha dado origen a la nueva Sudáfrica del Siglo XXI, llena de retos pero libre del apartheid. Y todo ello gracias al coraje y don de masas del presidente Mandela, el "factor humano" del milagro sudafricano, en un proceso que junto al carisma de su líder ha aportado al mundo un modelo participativo con una experiencia singular de reconciliación, por la que el perdón venía condicionado por el desvelamiento de la verdad. El proceso de paz duró cinco años.

El proceso de Tayikistán

En 1992 se inició de la guerra civil, que produjo 50.000 muertos, un año después de que Tayikistán se proclamara independiente de la URSS. En mayo, la oposición tayika, una coalición informal de grupos islámicos y otras fuerzas, tomaron el poder después de dos meses de manifestaciones. Después de sufrir una derrota en diciembre, estas fuerzas, la Oposición Tayika Unida (UTO), lideradas por Abdullo Nuri, se refugiaron en Afganistán.

En septiembre de aquel mismo año se produjo la primera misión exploratoria de Naciones Unidas, a partir del llamamiento del presidente Rakhmonov al Secretario General. En noviembre se realizó una segunda misión exploratoria de Naciones Unidas, con la participación activa de cuatro países de la Comunidad de Estados Independientes (CIS), Kirguizistán, Kazajstán, Uzbekistán y Rusia. En abril, Ismat Kittani fue nombrado Enviado Especial del Secretario General. En enero de 1993, Kittani fue reemplazado por Ramiro

Piriz-Ballón. En marzo de aquel año se inició el "diálogo extraoficial inter-tayico", cuando siete individuos de diferentes facciones de la guerra se sentaron en la misma mesa en Moscú. Los diálogos continuaron tras la firma del acuerdo de paz en 1997, y tuvieron cierta influencia en el devenir de los acontecimientos. En septiembre de 1993, el Consejo de Ministros de la CIS desplegó las Fuerzas de Paz Colectivas, compuestas por contingentes de la Federación Rusa, Kazajstán, Kirguizistán y Uzbekistán. Las hostilidades ya se habían reducido considerablemente.

En abril de 1994 se realizó la primera ronda de negociaciones, en Moscú, con una agenda incluyente (acuerdo político, problema de los refugiados y la consolidación del Estado). En junio se realizó la segunda ronda de negociaciones, en Teherán, con la participación de la OSCE como observadora. En septiembre se produjo una reunión de consultas, en Teherán, en la que se firmó un acuerdo de cese al fuego provisional, preparado por el equipo de Naciones Unidas. En esta reunión hubo un importante papel de los cancilleres ruso e iraní en convencer a la UTO. En octubre se celebró la tercera ronda de conversaciones, en Islamabad, con la participación de la Organización de la Conferencia Islámica (OIC) como observadora. Culminó con un protocolo que establecía una Comisión Conjunta para supervisar el cese al fuego. En diciembre se creó la Misión de Observadores de Naciones Unidas en Tayiskistán (UNMOT), con la misión de supervisar la situación y respaldar iniciativas regionales de paz.

En mayo de 1995 se celebró la cuarta ronda de conversaciones, en Almaty, con un acuerdo de intercambio de prisioneros y repatriación de refugiados. La UTO presentó una propuesta para un gobierno de transición, que fue rechazada por el Gobierno. En julio y agosto, el equipo de Naciones Unidas voló cinco veces entre Dushanbe y Kabul para realizar "negociaciones de consulta" entre el presidente Rakhmonov y el líder de la UTO, Nuri. En agosto, el presidente Rakhmonov y Nuri firmaron un Protocolo de Principios Fundamentales para Establecer la Paz y la Concordia Nacional en Tayikistán, que se convirtió en la hoja de ruta, y establecieron realizar una "ronda continua" de negociaciones. En noviembre se realizó la primera fase de la ronda continua, en Asjabab, Turkmenistán. Se discutió sobre la forma de integrar representantes de la oposición en el Gobierno y de las unidades militares de oposición en las FFAA. En julio de 1996 se produjo la tercera fase de la ronda continua, en Asjabab, Turkmenistán, y Ramiro Piriz-Ballón fue reemplazado por el Representante Especial Gerd Merrem. En diciembre, Rakhmonov y Nuri se reunieron en Afganistán y acordaron un cese de hostilidades.

En enero de 1997 se firmó el Protocolo sobre Refugiados, en Teherán, con la participación decisiva del ministro de Relaciones Exteriores iraní, Velayati. De enero a mayo se celebraron rondas de diálogos en Teherán, Moscú, Meshed (Irán) y Bishkeh, en las que las dos partes se pusieron de acuerdo sobre las modalidades de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), la integración en las FFAA, la legalización del Partido del Renacimiento Islámico y una cuota de participación del 30% para los representantes de la UTO en las estructuras de poder. En la ronda de Bishkeh se firmó el Protocolo sobre Asuntos Políticos, con los buenos oficios de presidente de Kirguizistán. En marzo se firmó el Protocolo sobre Asuntos Militares, que permitió que las fuerzas de la CIS acompañaran a las unidades de la Oposición Tayika Unida (UTO) de Afganistán hasta las zonas de agrupamiento supervisadas por la UNMOT. En este proceso hubo una contribución decisiva del ministro de Relaciones Exteriores ruso, Primakov. El 27 de Junio, finalmente, se firmó el Acuerdo General de Paz, en el Kremlin. En julio se celebró la primera reunión de la Comisión de Reconciliación Nacional, en Moscú, que aprobó una ley de perdón mutuo y un proyecto de ley de amnistía que fue aprobado días después por el Parlamento. En noviembre se celebró una conferencia de donantes en Viena, donde se comprometieron 96 millones de dólares. El Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de la UNMOT y cambió su cometido para que cooperara con la Comisión de Reconciliación Nacional, supervisara el DDR y coordinara la asistencia de Naciones Unidas durante el período de transición. En 1999 se celebraron elecciones pacíficas. Rakhmonov fue reelegido presidente. El proceso de paz había durado cinco años.

Las claves de la negociación fueron varias: el cansancio por la guerra, el interés de Rusia y de Irán por la paz (las últimas rondas se hicieron en las capitales de ambos países), la influencia moderadora de Turquía y Arabia Saudita sobre la oposición tayika, el avance de los talibán en Afganistán (con la pérdida de retaguardia para la oposición tayika), el rol fundamental de Naciones Unidas y su Departamento de Asuntos Políticos y el buen manejo sobre los países amigos del proceso, el claro mandato del Consejo de Seguridad, la buena coordinación con los cuatro países de la CIS (Kirguizistán, Kazajistán, Uzbekistán y Rusia), la participación como observadores de Irán, Pakistán, Afganistán y Turkmenistán; el rol de la OSCE y la OCI, que fueron aliados del proceso y garantes del acuerdo de paz; las negociaciones ininterrumpidas en medio del conflicto y del incumplimiento del cese al fuego (las negociaciones formaban parte de la estrategia de guerra), las relaciones personales entre el presidente tayiko, Rakhmonov, y el líder de la oposición tayika, Nuri, que encabezaron en

siete ocasiones sus respectivas delegaciones; la confidencialidad del proceso, el formato habitual de consultas entre los directores de las delegaciones y los mediadores de Naciones Unidas, que siempre redactaban los primeros borradores y eran aceptados en el 95% de los casos; y la existencia de un "diálogo extraoficial inter-tayiko" que influyó positivamente en la marcha de las negociaciones.

El proceso de Sierra Leona

En 1991 se inició la guerra civil, que produjo unas 75.000 víctimas, al producirse una rebelión dirigida por Foday Sankoh (RUF) contra el presidente Momoh, que fue derrocado al año siguiente por un golpe militar. El capitán Strasser se convirtió en presidente y el RUF formuló nuevas demandas, con lo que siguió el conflicto. En octubre, el RUF se hizo con el control de las minas de diamantes, base de la continuación del conflicto.

En 1994, el presidente Strasser pidió los buenos oficios del Secretario General de la ONU para inducir al RUF a negociar con el Gobierno. El Secretario General envió a un funcionario para que intentara entrar en contacto con el RUF, sin lograrlo. Ante ello, el Secretario General nombró a Berhanu Dinka como su Enviado Especial para Sierra Leona, con la misión de establecer contacto con el RUF. En 1995, la ONU, la CEDEAO y la OUA intentaron negociar un arreglo, y en diciembre de aquel año, la organización británica International Alert ayudó a concertar una reunión entre la ONU y el RUF en Abidján (Côte d'Ivoire). En 1996 se realizaron elecciones presidenciales en marzo, que dieron la presidencia a Ahmad Tejan Kabbah. El RUF no participó y continuó el conflicto, pero el 25 de marzo, el Gobierno saliente y el RUF firmaron un acuerdo de cesación del fuego. También acordaron que se celebrarían negociaciones con miras a la solución del conflicto. Estas negociaciones se celebraron con la mediación de Côte d'Ivoire, Naciones Unidas, la OUA y la Commonwealth. En abril, Kabbah y Sankoh se reunieron cara a cara en Côte d'Ivoire, acordando un cese al fuego y el establecimiento de grupos de trabajo. La OUA decidió involucrarse más activamente y nombró a un Enviado Especial. Las negociaciones concluyeron con la firma del Acuerdo de Abidján, en noviembre, que inicialmente ponía fin al conflicto. El acuerdo preveía una amnistía, la conversión del RUF en un partido político y un proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). El acuerdo también contemplaba la reforma electoral, judicial y de la policía. Entre diciembre de 1996 y enero de 2007 visitó Sierra Leona un Grupo de Evaluación enviado por el Secretario General de la ONU, que el 3 de enero logró reunirse con el líder del RUF.

En marzo de 1997, Sankoh fue arrestado en Nigeria, y en mayo se produjo un golpe militar de Paul Koroma, que recibió el apoyo del RUF, creando un Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que se enfrentó a las tropas de ECOMOG presentes en el país. En octubre se celebraron conversaciones en Conakry y se firmó un plan de paz que preveía un cese de las hostilidades, un mecanismo de verificación de la ECOMOG, el DDR, la inmunidad para los golpistas, el regreso de Sankoh y el restablecimiento del Gobierno constitucional del presidente Kabbah. En febrero de 1998, y en respuesta a un ataque conjunto del RUF y del ejército de la junta, el ECOMOG lanzó un ataque militar que produjo la disolución de la junta y su expulsión de Freetown. El presidente Kabbah volvió a ocupar su cargo y nombró a un nuevo Gobierno. También se creó la Misión de Observadores de Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL). Foday Sankoh, detenido, hizo un llamamiento para la rendición, pero continuaron los combates, en parte por el apoyo de Liberia a los miembros del RUF.

En 1999 se realizaron nuevas negociaciones entre el Gobierno y los rebeldes. En mayo se firmó el Acuerdo de Lomé y se inició un diálogo entre el Gobierno y el RUF. El Gobierno transportó a Sankoh de Freetown a Lomé, con una promesa de amnistía. Las negociaciones estuvieron facilitadas por el Gobierno de Togo. Se procedió a un cese al fuego y a la liberación de prisioneros de guerra. Las principales disposiciones del acuerdo fueron la transformación del RUF en partido político, el establecimiento de un gobierno de unidad nacional, la concesión de la vicepresidencia para Sankoh, el establecimiento de un Consejo de Notables y Dirigentes Religiosos para que cumpliera funciones de mediación, una amnistía, la celebración de elecciones, el inicio de un DDR y la reestructuración de las FFAA, el establecimiento de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación y la retirada gradual de las fuerzas de la ECOMOG. Se acordó que Togo, Naciones Unidas, la OUA y el Commonwealth serían garantes del acuerdo. En octubre, Sankoh y Koroma regresaron a Freetown y se creó la UNAMSIL para cumplir los Acuerdos de Lomé. En noviembre se firmó en Abuja un acuerdo de cese al fuego, que preveía una función de supervisión para la UNAMSIL y la inmediata reanudación del DDR. Este acuerdo provocó divisiones dentro del RUF.

En mayo del 2000 se produjo el secuestro de 500 cascos azules por parte del RUF, lo que produjo una intervención militar británica, el desmantelamiento del RUF y la detención de Sankoh. No obstante, en noviembre se firmó el Acuerdo de Abuja I, por el que se decretaba un alto al fuego supervisado por UNAMSIL y la entrega de armas por parte del RUF, así como un programa de DDR y la reestructuración

de las FFAA. Como que los combates continuaban, en el 2001 se produjo una ofensiva de las tropas guineanas contra el RUF. En mayo, no obstante, se firmaron los Acuerdos de Abuja II entre el RUF y el Gobierno, por el que establecía un programa de DDR. En enero de 2002, finalmente, se produjo el fin de la guerra civil. Sankoh murió en prisión. El proceso de paz, con todos sus altibajos e incumplimientos, duró ocho años.

El proceso del sur del Sudán

El inicio del conflicto se remonta a 1983, cuando el grupo armado de oposición SPLA del sur del país se rebeló contra las Fuerzas Armadas sudanesas que se oponían a la independencia del sur del país preconizado por el SPLA. El conflicto provocó la muerte de más de un millón de personas. En 1988 se realizaron las primeras exploraciones, y al año siguiente el Gobierno y el SPLA firmaron una primera Declaración de Principios de la IGAD, entidad mediadora, para celebrar un referéndum de autodeterminación en el sur del país.

En julio del 2002 se llegó a un principio de acuerdo, bajo los auspicios de la IGAD, por el que establecía una autonomía en el sur antes de celebrarse un referéndum en el año 2011. También se produjo el primer encuentro directo entre el presidente del Sudán y el líder del SPLA. Entre 2002 y 2004 se celebraron varias rondas negociadoras en Kenya, en las que se avanzó sobre una amplia agenda de temas. Estas rondas permitieron que el 5 de enero de 2005 se llegara a un Acuerdo de Paz definitivo, por el que el norte y el sur mantendrían separadas sus Fuerzas Armadas, se formaría una fuerza conjunta para las zonas más controvertidas, se establecería una autonomía de seis años, se celebraría un referéndum de autodeterminación en 2011, se procedería a un reparto equitativo de los beneficios del petróleo, se procedería a la formación de un Gobierno de Unidad Nacional, con una Vicepresidencia para el SPLA, se acordó no aplicar la ley islámica en el sur del país, y se acordó que cada territorio utilizaría su propia bandera. El proceso habrá durado 13 años en total, y la duración hasta la firma del Acuerdo de Paz fue de siete años.

El proceso de Burundi

El inicio del conflicto en Burundi se remonta a 1983, cuando fue asesinado el primer presidente hutu del país, hecho que desencadenó un ciclo de violencia que provocó la muerte de 300.000 personas. Las primeras conversaciones de paz no se iniciaron hasta cinco años más tarde, en 1988 y en Tanzania, facilitadas inicialmente por el presidente de este país, Nyerere, y más tarde por Nelson Mandela. En agosto del 2000 se logró

en la ciudad de Arusha la firma con 17 grupos, la mayoría de las organizaciones hutus del país, formándose un primer gobierno de transición. Entre 2002 y 2003 se firmaron acuerdos con otros dos importantes grupos, el CNDD-FDD y el PALIPEHUTU-FNL, quedando pendiente el acuerdo con un solo grupo, las FNL lideradas por Agathon Rwaswa, que no firmó un acuerdo de paz hasta seis años más tarde.

Las primeras negociaciones con las FNL de Rwaswa se realizaron entre 2002 y 2004 en Gabón, Tanzania, Suiza, Kenya, Países Bajos y Sudáfrica, aunque sin resultados. En el 2004 se creó la Operación de Naciones Unidas en Burundi (ONUB), con el mandato de ayudar a implementar los esfuerzos para restablecer la paz y la reconciliación. Su mandato duró hasta 2006, año en que, en el mes de septiembre, se firmó en Tanzania, país mediador junto a Sudáfrica, un Acuerdo General de Alto el Fuego con las FNL, que establecía lo siguiente: a) la corrección de la cuestión étnica, identificada como una de las causas del conflicto; b) la inmunidad provisional para los miembros de las FNL y su transformación en partido político; c) la repatriación de la población refugiada y el retorno de la población desplazada; y d) la revisión de la composición de las fuerzas de seguridad y defensa. En octubre de dicho año se creó una Oficina integrada de Naciones Unidas en Burundi (BINUB), con el mandato de apoyar al Gobierno en sus esfuerzos para la paz y la estabilidad, y que relevó a la ONUB.

En diciembre de 2008, finalmente, se firmó el Acuerdo de Paz con las FNL, con la presencia del mediador sudafricano, Charles Nkaqula, procediéndose al reparto del poder político, con 33 cargos para las FNL, y al inicio del desarme del grupo. El proceso de paz había durado diez años.

El proceso de Indonesia (Aceh)

El conflicto de Indonesia (Aceh) se inició en 1976, cuando el grupo armado de oposición GAM reclamó la independencia de Aceh. El conflicto provocó la muerte de 15.000 personas. Las primeras conversaciones se realizaron en el año 2000, con la facilitación del Centro para el Diálogo Humanitario, con sede en Ginebra, logrando la firma de un Acuerdo Marco de Cese de Hostilidades. Las dos partes, sin embargo, mantuvieron los enfrentamientos porque no estaban dispuestos a dejar la actividad armada. También influyó que Timor-Leste acababa de obtener la independencia, y el ejército indonesio no estaba dispuesto a perder otra región. La segunda ronda de negociaciones se produjo en mayo de 2002, también en Ginebra, y la tercera en Tokyo, en mayo de 2003. El GAM, no obstante, insistía en obtener

la independencia de Aceh, aspecto rechazado de plano por el Gobierno. Así las cosas, se promulgó la ley marcial y se reiniciaron las hostilidades, período en el que sin embargo un consultor financiero finlandés de 46 años, Juha Cristensen, logró mantener una comunicación discreta entre las partes enfrentadas, lo que sería de vital importancia para el futuro de las negociaciones.

En diciembre de 2004 se produjo un tsunami que provocó la muerte de 170.000 personas en la región, que quedó devastada. Este hecho natural, que obligó a abrir el espacio de Aceh a la comunidad internacional, alteró por completo la situación y provocó reacciones que permitirían reiniciar las negociaciones. En enero de 2005 se produjeron los primeros acercamientos, con la mediación de la Crisis Management Initiative, impulsada por el ex presidente finlandés Martti Ahtisaari. En pocos meses se produjeron varios hechos relevantes, como una tregua bilateral, una reunión con los exiliados del GAM en Suecia, la retirada de la demanda de captura contra los líderes del GAM, y un cambio de criterio del GAM, por el que dejó de exigir la independencia para conformarse con una autonomía avanzada. De esta manera se procedió a negociar una autonomía especial, y el facilitador puso un fecha límite para llegar a un acuerdo (el verano). En agosto de 2006, finalmente, pudo firmarse un Memorando de Entendimiento entre el GAM y el Gobierno, que puso fin a 30 años de conflicto. El acuerdo se basaba en el fin de las hostilidades y en el desarme por parte del GAM, la retirada de las fuerzas militares y policiales, la amnistía para los miembros del GAM y su participación política, así como el establecimiento de una comisión de la verdad y la reconciliación. En diciembre de aquel año, el candidato del GAM fue proclamado gobernador de la región de Aceh. El proceso de paz, en sus dos etapas, había durado cinco años.

El proceso del Nepal

El conflicto se inició en 1996, cuando el Partido Comunista del Nepal (CPN), una guerrilla maoísta, se opuso a las fuerzas de la monarquía nepalí. El conflicto provocó 10.000 muertos. En el 2002 se iniciaron unas primeras conversaciones secretas y se logró un primer alto el fuego bilateral temporal. Al año siguiente se iniciaron las conversaciones formales, sin resultados. En noviembre de 2005, el CPN logró una alianza con siete partidos del Nepal, comprometiéndose al establecimiento de una democracia, al respeto de los derechos humanos, a la convocatoria de elecciones libres supervisadas por la ONU, así como al desarme supervisado por Naciones Unidas. Al año siguiente, en junio de 2006, se llegó a un acuerdo entre el Gobierno y el CPN, y en noviembre se firmó el Acuerdo de Paz, poniendo fin a diez años de

conflicto. Se acordaron los siguientes aspectos: 1) Implementación del acuerdo de 12 puntos logrado el 22 de noviembre de 2005 entre el CPN y los siete partidos políticos, así como el código de conducta sobre el cese al fuego firmado entre el Gobierno y el CPN el 22 de mayo de 2006; 2) Llevar a cabo las actividades respectivas de manera pacífica en relación a los compromisos sobre un sistema de Gobierno multipartidista, libertades civiles, derechos fundamentales, derechos humanos, libertad de prensa y estado de derecho, así como las normas y valores democráticos; 3) Solicitar la asistencia de Naciones Unidas para la gestión del las FFAA y las armas de ambas partes, así como para la observación de las elecciones imparciales para la Asamblea Constituyente 4) Garantizar los derechos democráticos establecidos por el movimiento popular de 1990 y de 2006, en base a los compromisos expresados en el acuerdo de 12 puntos, en el preámbulo del código de conducta de cese al fuego y el borrador de una Constitución interina, y en consecuencia, constituir un Gobierno interino, proclamar una fecha para la elección de una Asamblea Constituyente, y disolver el Congreso y el Gobierno popular maoísta, por medio

de un acuerdo alternativo basado en el consenso; 5) Deciden que estos temas son de importancia nacional y que han de lograrse sobre la base del entendimiento; 6) Garantizar que los derechos fundamentales del pueblo nepalí forman parte del proceso de formar una nueva Constitución, sin que se vean influenciados por el miedo, la amenaza o la violencia. Se necesitará una observación y una vigilancia internacional para las elecciones; 7) De forma progresiva se reestructurará el Estado para resolver los problemas relacionados con las clases, razas, regiones y género, a través de las elecciones para una Asamblea Constituyente. Compromiso para transformar el cese al fuego en una paz permanente, y para resolver los problemas a través del diálogo, con especial atención a la democracia, la paz, la prosperidad, el progreso, la independencia y soberanía del país y la autoestima. En el 2008, Nepal dejó de ser una monarquía y se convirtió en una República Federal democrática. Por el Acuerdo de Paz, Naciones Unidas supervisaría el acantonamiento y reintegración de las fuerzas maoístas, mientras que el Gobierno debía proceder a una reestructuración de sus Fuerzas Armadas. El proceso de paz duró cuatro años.

Algunas buenas lecciones de los procesos

El Salvador	Deslegitimación de las Fuerzas Armadas Buen papel de la Naciones Unidas y de los países de la región Acuerdo sobre Derechos Humanos en medio del conflicto Papel de la Comisión Nacional de Reconciliación
Guatemala	Participación de la sociedad civil Presión regional Papel de la Comisión de Reconciliación Nacional Buenos oficios de Paul Wee Consultas de la guerrilla con la sociedad civil
Irlanda del Norte	Papel de los presos Metodología de la negociación (consenso suficiente, consentimiento paralelo, principios Mitchell)
Angola	Sanciones del Consejo de Seguridad sobre los diamantes
Sudáfrica	Participación de la sociedad civil (Acuerdo Nacional de Paz) Comisión para la Verdad y la Reconciliación Papel persuasivo y reconciliador de Nelson Mandela
Tayikistán	Buena mediación de Naciones Unidas Buen acompañamiento de los países de la región Ronda continua de negociaciones en medio del conflicto
Sur del Sudán	Encuentro directo entre el líder de la guerrilla y el presidente del país Rondas continuas de negociación
Indonesia (Aceh)	Rapidez del proceso Flexibilidad de las partes Aprovechamiento de una catástrofe natural y humanitaria (tsunami)
Nepal	Verificación de Naciones Unidas

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

La violència
sexual como arma
de guerra.

María Villellas Ariño
Septiembre de 2010

Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

Resumen	4
1. Introducción	5
2. El patriarcado y la violencia sexual en los conflictos armados	6
2.1. El cuerpo como escenario de los conflictos armados	7
2.2. La violencia sexual como arma de guerra	8
3. Respuestas ante la violencia sexual	10
3.1. La violencia sexual en el derecho internacional	10
3.2. Perspectivas críticas a las respuestas de la comunidad internacional	11
3.3. Las respuestas de las víctimas	12
4. Conclusiones	13
5. Bibliografía	14

RESUMEN

La violencia sexual es una de las armas de guerra más extendidas en los conflictos armados contemporáneos. Su eficacia como instrumento de terror colectivo e individual de manera simultánea explica en parte su presencia en un elevado número de contextos afectados por la violencia armada y política. Desde que en la década de los noventa, tras el genocidio de Rwanda y los conflictos armados que asolaron la región de los Balcanes, la violencia sexual como arma de guerra se convirtiera en una cuestión de interés público después de una larga historia de silenciamiento, su presencia en los debates públicos sobre los conflictos armados y su impacto en la población civil ha sido creciente. No obstante, esta mayor preocupación pública –fruto en gran medida de los esfuerzos de las organizaciones de mujeres de lugares afectados por esta violencia– no siempre se ha traducido en respuestas que hayan significado una mayor protección para las mujeres supervivientes. Tomando como marco de referencia la perspectiva de género y las contribuciones feministas al análisis de los conflictos armados, así como el enfoque psicosocial en el acompañamiento a las víctimas de los conflictos, este cuaderno pretende aportar una reflexión sobre las causas y el impacto de la violencia sexual como arma de guerra contra las mujeres en los conflictos armados contemporáneos y analizar algunas experiencias de respuesta frente a esta violencia, desde una perspectiva crítica.

1. Introducción

La violencia sexual es una de las armas de guerra más extendidas en los conflictos armados contemporáneos. Su eficacia como instrumento de terror colectivo e individual de manera simultánea explica en parte su presencia en un elevado número de contextos afectados por la violencia armada y política. Desde que en la década de los noventa, tras el genocidio de Rwanda y los conflictos armados que asolaron la región de los Balcanes, la violencia sexual como arma de guerra se convirtiera en una cuestión de interés público después de una larga historia de silenciamiento, su presencia en los debates públicos sobre los conflictos armados y su impacto en la población civil ha sido creciente (Skjelsbaek, 2001). No obstante, esta mayor preocupación pública –fruto en gran medida de los esfuerzos de las organizaciones de mujeres de lugares afectados por esta violencia– no siempre se ha traducido en respuestas que hayan significado una mayor protección para las mujeres supervivientes.

Este cuaderno toma como marco de referencia la perspectiva de género y las contribuciones feministas al análisis de los conflictos armados, así como el enfoque psicosocial en el acompañamiento a las víctimas de los conflictos.

Los conflictos armados son realidades profundamente marcadas por las estructuras de género presentes en cualquier sociedad. En el transcurso de los conflictos armados las divisiones de género acostumbran a exacerbarse en las sociedades que los padecen. Las ideologías que legitiman la división sexual del trabajo se propagan con el objetivo de reforzar los roles tradicionales para que las tareas asignadas a hombres y mujeres queden perfectamente delimitadas. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja y la desestructuración social que acostumbra a acompañar a los conflictos armados genera que los roles sociales sean intercambiables y cambiantes.

Adoptar la terminología y la perspectiva de género tiene unas consecuencias metodológicas y políticas que es importante subrayar. En primer lugar, mediante el análisis de género se desmonta la tradicional visión de los conflictos armados como realidades neutras. Así pues, se pondría en cuestión el hecho de que la génesis de los conflictos armados sea independiente de las estructuras de poder en términos de género que existan en una determinada sociedad. En segundo lugar, desde esta perspectiva también se plantearían serias dudas a las afirmaciones que pretenden homogeneizar las consecuencias de los conflictos.

Sin embargo, muchos de los análisis sobre conflictos armados que se elaboran actualmente no han incorporado la perspectiva de género y no logran reconocer cómo las estructuras de poder tanto nacionales como internacionales y los patrones de distribución de recursos parten de las desigualdades de género (Byrne, 2002). Por otra parte, como señalan algunas autoras, cuando aparece el término género, a menudo conlleva que las mujeres y las niñas sean consideradas como víctimas, que han experimentado circunstancias 'especiales' y que tienen necesidades 'especiales', mientras que los hombres son presentados como perpetradores (El Jack, 2003). Sin embargo, la utilización del término género debería servir para poner de manifiesto que hombres y mujeres desempeñan roles muy variados –sean estereotipados o no– así como para entender que los cambios que se producen a consecuencia de los conflictos armados en estos roles afectan a las relaciones de género (El Jack, 2003).

El poder es un elemento central en la perspectiva de género. Algunas autoras hablan del género como la división sexual del poder, y sin duda cualquier cambio en el reparto de poder tendría consecuentemente un impacto muy directo en las relaciones de género (Strickland y Duvvury, 2003). El reparto de poder que caracteriza las relaciones de género, en las que a las características biológicas se les atribuyen componentes valorativos, influye de manera muy notable en el acceso de las mujeres a los recursos y su control, sus posibilidades de implicación en la vida colectiva de una determinada sociedad, e incluso las posibilidades de ejercer sus derechos fundamentales (Strickland

y Duvvury, 2003). Así pues, no puede entenderse la dimensión de género sin poner en el centro del análisis el reparto y el ejercicio del poder de hombres y mujeres.

Por tanto, es preciso señalar que cuando se utiliza la perspectiva de género al hablar de los conflictos armados, no se está hablando de las mujeres víctimas de los conflictos armados. Éste es un elemento importante, que no sólo no debe ser pasado por alto sino que deber ser central en el análisis. La mirada de género sobre estos conflictos devuelve una fotografía más compleja, de roles que se imponen y se intercambian, redes sociales y estructuras que se rompen y se recomponen transformándose, divisiones sociales que se acentúan. Los conflictos armados son procesos de destrucción y de generación de víctimas, pero también pueden ser acicates para la movilización colectiva contra la violencia y conllevar, por tanto, procesos de empoderamiento y de toma de conciencia.

Como señala Yolanda Aguilar (2000), “reconocer el carácter sexual de la violencia ejercida contra las mujeres, sitúa en el centro del debate el problema estructural de la opresión de las mujeres y ubica dicha problemática a partir de sus causas”.

Por otra parte, el enfoque psicosocial busca contextualizar los comportamientos, emociones, y pensamientos de las personas y los grupos, en el entorno social y cultural en el que tienen lugar, partiendo de la realidad local y buscando el intercambio frente a aquellos modelos que ofrecen ayuda y respuestas de manera unidireccional (Beristain et. Al., 1999). Este enfoque, que pone el acento en la búsqueda del bienestar individual y colectivo en su propio entorno, parte de las capacidades propias de las personas para hacer frente a los contextos adversos, desechando las visiones inmovilistas y pasivas de las víctimas de los conflictos, la violencia o los desastres naturales. Así pues, en el centro de la acción psicosocial está el reconocimiento de la capacidad de agencia de cualquier sujeto, capacidad que puede ser potenciada mediante el acompañamiento.

Además, se apunta también a la importancia de no homogeneizar, sino reconocer que el impacto de los hechos traumáticos vividos puede ser diferente en cada persona, en función de diferentes aspectos, como “la intensidad de la situación, la vivencia individual condicionada por su origen social, su grado de participación en el conflicto y por otras características de su personalidad y experiencia” (Martín Beristain y Paez Rovira, 2000: 121)

Este cuaderno pretende aportar una reflexión sobre las causas y el impacto de la violencia sexual como arma de guerra contra las mujeres en los conflictos armados contemporáneos y analizar algunas experiencias de respuesta frente a esta violencia, desde una perspectiva crítica.

2. El patriarcado y la violencia sexual en los conflictos armados

El uso de la violencia sexual en los conflictos armados¹ no es un fenómeno que haya hecho aparición en las guerras contemporáneas. La violencia sexual seguramente ha tenido lugar en todos los conflictos armados a lo largo de la historia, si bien su visibilización es muy reciente. Así, desde la leyenda del rapto de las sabinas en los orígenes de la Roma antigua, hasta las violaciones masivas de mujeres alemanas por parte del ejército soviético –entre 100.000 y un millón de mujeres alemanas pudieron haber sido víctimas de esta violencia–, o el fenómeno de las “mujeres confort”, esclavas sexuales al servicio del ejército japonés durante la Segunda Guerra Mundial, la historiografía está plagada de episodios de violencia sexual organizada en contextos bélicos.

Entre 80.000 y 200.000 mujeres, la inmensa mayoría de ellas coreanas, fueron víctimas de la violencia sexual en los burdeles militares japoneses extendidos por toda Asia antes y durante la Segunda Guerra Mundial. Estos burdeles fueron establecidos para elevar la moral de las tropas y evitar que la violencia sexual se produjera de manera descontrolada en los territorios ocupados por el Ejército japonés, después de la masacre de Nanking en 1937, durante la que decenas de miles de mujeres fueron violadas a manos de las tropas niponas (Chung, 2010).

Otro de los episodios históricos que ha sido revisado con el objetivo de dar visibilidad a la experiencia de las mujeres es el de la independencia de la India y la partición del subcontinente que dio lugar a la creación de India y Pakistán. 70.000 mujeres pudieron ser víctimas de la violencia sexual durante el periodo de la partición y otras muchas murieron para evitar ser víctimas de la violencia sexual, bien cometiendo actos de suicidio voluntaria –inducidas por sus propias familias en un gran número de ocasiones– o forzosamente, bien asesinadas por sus propias familias o comunidades, como una forma de evitar que el honor de la comunidad fuera puesto en peligro. Además, miles de mujeres fueron secuestradas y posteriormente torturadas sexualmente. Las cifras oficiales reconocen que

1 Se entiende por conflicto armado todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos); b) pretende la consecución de objetivos diferenciables de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a: demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; 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 al control de los recursos o del territorio (Escola de Cultura de Pau, 2010).

50.000 mujeres musulmanas fueron secuestradas en la India y que 33.000 mujeres hindúes o sijs fueron secuestradas en Pakistán (Menon y Bhasin, 1998).

También durante el conflicto que dio lugar a la creación de Bangladesh como Estado independiente, se estima que entre 200.000 y 400.000 mujeres fueron víctimas de la violencia sexual. La mayoría de ellas eran mujeres bengalíes agredidas por soldados pakistaníes, en lo que según numerosos analistas fue una estrategia organizada para sembrar el terror en la población de Pakistán Este. Un gran número de estas mujeres fueron asesinadas después de haber sufrido graves abusos sexuales (Saikia, 2004).

Para entender el uso de la violencia sexual como arma de guerra es importante tener en cuenta el marco social patriarcal que legitima y da lugar a esta violencia. La violencia sexual contra las mujeres es una realidad presente en cualquier contexto social, no únicamente en aquellos afectados por la violencia política organizada, y por tanto es importante entender el continuum que lleva de la violencia sexual en contextos de "paz" a su uso en contextos de "guerra".

El control del cuerpo femenino ha sido una constante del patriarcado con muy diversas manifestaciones. La más evidente de ellas, el control de su sexualidad y la consideración del cuerpo de las mujeres como una propiedad masculina. Mediante el establecimiento de normas sociales y culturales que sancionan cuáles son las conductas apropiadas para las mujeres, especial y fundamentalmente en el campo de la sexualidad, pero también en otros ámbitos, se produce un férreo control social que posibilita la perpetuación del sistema patriarcal. Así, el cuerpo femenino se convierte en escenario de límites y fronteras entre lo permitido y lo adecuado socialmente y aquello que debe ser desterrado. De esta forma, las transgresiones son castigadas con el ostracismo y la estigmatización social, mientras que la aceptación y el acatamiento de las normas conllevan el premio de la aprobación y la inclusión en los parámetros de normalidad social.

Tradicionalmente las conductas apropiadas para las mujeres se han inscrito dentro del ámbito de la biología: la maternidad y crianza, y la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Estas tareas han sido consideradas al mismo tiempo como secundarias y de escaso valor para el progreso social, puesto que como ya se señaló anteriormente, únicamente el trabajo relacionado con el ámbito de la racionalidad y del pensamiento han gozado de prestigio en la organización de la sociedad patriarcal. La reproducción social, sin embargo, por pertenecer a la esfera de la naturaleza, ha carecido de valor social.

La incorporación de las mujeres al espacio público, y por tanto, al ámbito masculino, no ha supuesto un abandono del terreno de la reproducción social,

sino que ha acarreado una acumulación de tareas. Es decir, se puede trabajar, participar en política y generar opiniones, siempre que se mantengan al mismo tiempo las tareas vinculadas al cuidado y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, tareas que si no son llevadas a cabo por las mujeres no son asumidas (o sólo de forma muy limitada) por los hombres o por el Estado.

Esta división sexual del trabajo ha llevado a la socialización de los hombres en la no valoración – cuando no en el desprecio– de la importancia del sostenimiento de la vida, en un desapego hacia lo que implica la atención hacia las necesidades básicas del ser humano y el cuidado de las personas, puesto que se concibe a las personas como autosuficientes e independientes, características del ciudadano de las sociedades liberales (Izquierdo, 2004:29). En definitiva, se ha producido un distanciamiento del cuerpo, de su realidad, que ha llevado a considerarla como absolutamente secundaria. La precariedad humana, su debilidad y sus necesidades no forman parte del debate público, no entran dentro del ámbito de las políticas públicas ni del conocimiento científico. Serán las mujeres, ausentes en el espacio público, o presentes simultáneamente en el espacio público y privado quienes asumirán este trabajo, el de cuidar los cuerpos.

2.1. El cuerpo como escenario de los conflictos armados

El distanciamiento del cuerpo se trunca violentamente en los conflictos armados, puesto que la primera secuela de los conflictos armados tiene lugar sobre los cuerpos, que son destrozados, mutilados y violados. Sin embargo, algunos conflictos armados se han justificado en ocasiones a través de la ficción de que no existen víctimas, mediante perversiones del lenguaje que hablan de daños colaterales en lugar de muertos y heridos, de combatientes enemigos en lugar de prisioneros de guerra, lo que permite dejar de lado las normas internacionales que regulan el respeto a la vida humana aun en tiempos de guerra. Bajo estas nuevas denominaciones se permiten con frecuencia prácticas como la tortura, el bombardeo de las ciudades habitadas por población civil o la utilización de armamento que tiene como objetivo mutilar a la población civil o que incluso está específicamente diseñado para dañar el cuerpo de los niños.

“En las guerras actuales se pone de manifiesto de manera más explícita que nunca, que el cuerpo, en el discurso militarista patriarcal, es irrelevante. Al crear la abstracción descarnada de la sofisticación tecnológica, al convertir en objetivo central de la guerra el cercenamiento de las condiciones de humanidad necesarias para la vida de las poblaciones, se expresa una forma

de estar en el mundo que en el pensamiento prescinde de los cuerpos" (Grau, 2002)

Sin embargo, los distintos conflictos armados que están transcurriendo o que han tenido lugar en los últimos años, ofrecen multitud de ejemplos de cómo la población civil se convierte en víctima de estos conflictos de manera constante. Las mutilaciones que se produjeron durante el conflicto armado de Sierra Leona; las torturas en Guatemala, Iraq y Afganistán; la violencia y la esclavitud sexual en República Democrática del Congo, Rwanda, Bosnia, Darfur, Liberia, Sierra Leona e infinidad de otros conflictos armados; los desplazamientos forzados de población como arma de guerra en Sudán, Angola o Sierra Leona; la utilización de minas antipersona en Angola o Camboya; la destrucción de viviendas en Palestina; los atentados suicidas en autobuses en Israel; el reclutamiento de menores como soldados en Sri Lanka, Sierra Leona o Uganda, son todos ellos ejemplos de cómo se ejerce la violencia sobre la población durante el transcurso de las guerras, cómo el cuerpo de la población es utilizado para ejercer el control y el poder sobre ésta. Como señalaba Foucault (1975: 32-33),

"[...] el cuerpo está también directamente inmerso en un campo político; las relaciones de poder operan sobre él una presa inmediata; lo cercan, lo marcan, lo doman, lo someten a suplicio, lo fuerzan a unos trabajos, lo obligan a unas ceremonias, exigen de él unos signos. [...] El cuerpo, en una buena parte, está imbuido de relaciones de poder y de dominación."

Así pues, la violencia de la guerra se convierte en una extensión de la violencia y el control que sobre los cuerpos se ejerce en la sociedad patriarcal (Hooks en Liss, 2004). En un contexto patriarcal, la cuestión del cuerpo en las relaciones sociales (y por extensión en los conflictos armados) gira en torno a dos ideas fundamentales: por un lado el control sobre el cuerpo (generalmente el control sobre el cuerpo de las mujeres), y por otro lado el desprecio por el cuerpo, en una sociedad que prioriza la racionalidad y lo intelectual, lo que explicaría que este control se ejerza de un modo fundamentalmente violento. En los conflictos armados esta violencia se acentúa hasta el extremo.

2.2. La violencia sexual como arma de guerra

La violencia sexual tal vez sea el ejemplo que mejor permite ilustrar esta doble realidad: la del impacto sobre el cuerpo de la violencia armada, porque éste se configura como un espacio a controlar, y al mismo tiempo el desprecio que el cuerpo despierta. Esta violencia se ha convertido en una de las armas de guerra más utilizadas en los conflictos armados de la posguerra fría. En la práctica totalidad

de estos conflictos armados se han documentado episodios de violencia sexual, llegando a alcanzarse proporciones endémicas en algunos de ellos.²

La violencia sexual es un arma de guerra mediante la que se persiguen varios objetivos. En primer lugar, tiene una dimensión individual: la del sometimiento de la víctima mediante el terror que provocan los abusos sexuales. Como se recoge en el testimonio anónimo de una mujer bosnia, refugiada musulmana:

"El primer día de Bajram en la tele se dio la noticia de que soldados serbios habían entrado en Bijeljina. Violaron a una chica en una mezquita delante de su abuelo. La gente que estaba rezando en otra mezquita fue masacrada. Los acontecimientos eran cada vez más terroríficos." (Panos Institute, 1995: 313)

Muchas de las mujeres que son víctimas de la violencia sexual son convertidas también en esclavas sexuales de los combatientes, perpetuándose así la violencia sexual en el tiempo y acabando con cualquier atisbo de autonomía personal o sexual de las mujeres. Como afirma Aguilar (2000:4)

"La violencia sexual es considerada como síntesis política de la opresión de las mujeres. Porque implica apropiación y daño. Es un hecho político que sintetiza un acto, la cosificación de la mujer y la realización extrema de la condición masculina patriarcal. Entre las formas de este tipo de violencia, la violación es el hecho supremo de la cultura patriarcal: la reiteración de la supremacía masculina y el ejercicio del derecho de posesión y uso de la mujer como objeto de placer y destrucción."

El sufrimiento de las mujeres tiene lugar dentro de un cuerpo, que es violable (Bocchetti, 1996), que se presenta como un botín de guerra, lugar al que se ha trasladado el campo de batalla en unos conflictos armados en los que han desaparecido las trincheras.

Pero por otra parte, la violencia sexual tiene una dimensión colectiva muy importante, puesto que mediante su utilización se pretende humillar a toda la comunidad enemiga y no sólo a la mujer que es víctima de ésta. El cuerpo de la mujer, que es considerado propiedad masculina y propiedad de

² Las cifras que ofrece Naciones Unidas sobre la violencia sexual como arma de guerra (<<http://www.stoprapenow.org>>) sobre algunos de estos conflictos hablan por sí solas: una media de 40 mujeres son violadas cada día en Kivu Sur (RD Congo); entre 20.000 y 50.000 mujeres fueron violadas en la década de los noventa en la guerra en Bosnia y Herzegovina; entre 50.000 y 64.000 mujeres desplazadas internas de Sierra Leona podría haber sido víctimas de la violencia sexual cometida por los actores armados; entre 250.000 y 500.000 mujeres fueron violadas durante el genocidio de Rwanda en 1994. Como evidencian estas cifras, no se trata de un fenómeno puntual y aislado, sino por el contrario generalizado y extendido en un gran número de conflictos armados.

la sociedad (Mackenzie, 2010: 202), es el medio para transmitir un mensaje de humillación y poder al enemigo. Es decir, que mediante el cuerpo de las mujeres no sólo se ejerce un control sobre ellas, sino que este control se hace extensivo a toda la sociedad enemiga. Las mujeres víctimas de la violencia sexual evidencian el poder que sobre su sociedad tiene el enemigo. Los cuerpos de las mujeres se convierten en transmisores de mensajes de humillación, control y poder (Coomaraswamy, 1999). Así pues, la violencia sexual, más que motivada por un deseo sexual del victimario hacia la víctima, obedecería a la voluntad de destruir el tejido social y familiar de una comunidad determinada (Mackenzie, 2010: 208).

En muchas sociedades, las mujeres son consideradas las depositarias del honor de la comunidad. Además, las mujeres son las transmisoras de generación en generación de los valores y las tradiciones considerados propias de una cultura, puesto que en ellas recae la socialización y educación de los miembros de la comunidad (Kandiyoti, 2000). Mediante la violación de las mujeres se logra romper esta cadena de honor que se pasa de generación en generación. Esta situación resulta de particular importancia en los grupos etnopolíticos, en muchos de los cuales se han controlado los límites del grupo mediante el control de la sexualidad de la mujer: la reproducción del grupo se produce dentro de unos límites establecidos. Así pues, la violencia sexual y los embarazos forzosos en los conflictos armados con un componente étnico o nacionalista tiene también el objetivo de romper estas fronteras creadas.

Olujic (1998) sostiene que la violencia sexual genera sufrimiento en los hombres al poner de manifiesto que no han sido capaces de "proteger su propiedad", que incluiría a las mujeres. Así, el ocultamiento de la violencia sexual, tanto individual como social buscaría proteger este honor masculino, puesto que el reconocimiento público de la violencia sexual conlleva reconocer que han fracasado en su tarea de protectores. Esta autora añade que en tiempos de guerra, el cuerpo individual deviene una metáfora del cuerpo social, por lo que cualquier agresión contra un cuerpo se convierte en un ataque a la familia o grupo de esta persona, puesto que las nociones de pureza asociadas a la identidad grupal y sexual se exacerban.

Dos de los ejemplos más claros tal vez sean los de la guerra de Bosnia y Herzegovina y el genocidio de Rwanda. Miles de mujeres bosnias fueron violadas por serbios con la intención explícita de que engendraran un hijo serbio. Además, muchas mujeres fueron encarceladas en el transcurso de su embarazo para garantizar que no abortarían (Rehn y Johnson Sirelaf, 2002:16). Miles de mujeres rwandesas, en su mayoría tutsis, fueron también víctimas de la violencia sexual, como una más de las estrategias del genocidio contra este grupo étnico (HRW, 1996) En

estos casos se puede hablar de un doble control sobre el cuerpo de las mujeres: por un lado el que ejerce la comunidad de origen al conferirle la obligación de reproducirse dentro de los límites de su grupo de referencia y siguiendo las pautas impuestas por dicho grupo; en segundo lugar el control forzado por el enemigo al obligarle a transgredir estos límites, que además se convierte en el símbolo del control sobre todo el grupo al que la mujer pertenece.

Hay que añadir que el proceso posterior a la violencia sexual suele estar caracterizado por la marginación y la estigmatización de las mujeres que han sido víctimas de esta violencia (Mackenzie, 2010: 203), a las que se culpabiliza y responsabiliza de lo ocurrido, de no haber sido capaces de evitarlo, acusándolas incluso de haber experimentado disfrute de la experiencia sexual.³ Yolanda Aguilar señala que en el caso del conflicto armado en Guatemala, el discurso de la "mujer mala" fue utilizado para legitimar las violaciones, con alusiones por parte de los victimarios al disfrute sexual de las mujeres, homologándose la seducción femenina con la violación masculina.

Como señalan Martín Beristain et Al. (1999), mediante la culpabilización inducida de las víctimas se busca generar un mecanismo de control social, que permita justificar las atrocidades y mantener la impunidad de los responsables reales. Este discurso lleva también a que en algunos casos las mujeres se consideren a sí mismas también como responsables, considerando que no hicieron lo suficiente para evitar las agresiones, como afirma Rose, de Liberia:

"Nuestras leyes tradicionales no son iguales [que las leyes estatales de Liberia]. La mujer es considerada como una propiedad. Si la violan, el marido ya no la quiere. Si tiene hijos ya no la mantendrá como a sus otras mujeres. Si siente compasión [puede seguir manteniéndola], pero ella se seguiría sintiendo rechazada y mal. Piensa que ella misma provocó la violación, a pesar de encontrarse en una guerra." (Panos Institute 1995: 58)

Esta estigmatización refuerza la invisibilidad en la que acostumbra a tener lugar la violencia sexual, puesto que

³ El Panos Institute llevó a cabo en los años 1993 y 1994 un proyecto de recogida de testimonios orales de 200 mujeres que se habían visto involucradas en diferentes conflictos armados en doce países y que hablaban de las diferentes vivencias de lo que supone para las mujeres la guerra. Estos testimonios han sido recogidos en la publicación *Armas para luchar, brazos para proteger. Las mujeres hablan de la guerra*. En este caso, Agnes, una mujer liberiana, habla sobre la culpabilización de las mujeres "Los hombres piensan que las mujeres tienen la culpa de lo que pasó, dicen que lo hicimos por placer. Creen que somos prostitutas. En aquella época ellos no sabían que hacer. Eran como niños. Ya no eran capaces de cuidar a sus familias. Una mujer se tenía que sacrificar, romper el contrato matrimonial, cualquier cosa, para salvar a la familia, pero los hombres son lo agradecen. Dicen que las mujeres liberianas son putas y que hacen cualquier cosa por dinero, pero no nos podíamos quedar sentadas, rezando para que ocurriera un milagro y mantuviera a nuestras familias." (Panos Institute, 1995:51)

apenas es denunciada por el temor de las víctimas a ser consideradas culpables. Esta invisibilidad perpetúa, por un lado la impunidad de los agresores, y por otro multiplica los obstáculos a los que debe hacer frente la víctima para superar lo ocurrido, puesto que se restringe el apoyo social con el que puede contar. Además, esta estigmatización también tiene consecuencias de tipo económico, puesto que generalmente lleva a la exclusión del tejido social, laboral y productivo comunitario y, en muchas ocasiones, al rechazo familiar de las mujeres que han sufrido la violencia sexual. Por otra parte, en el caso de las mujeres dependientes económicamente o con muy escasos recursos, las dificultades para poder salir de una situación de violencia son mucho mayores. Esta situación se agrava todavía más en el caso de aquellas personas que como resultado de la violencia sexual han sido contagiadas de enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA. Anna, líder de una organización de mujeres de Liberia, habla de esta invisibilización:

“Es muy raro encontrarte a alguien dispuesta a admitir que ha sido violada. Reuní a mis mujeres y les pedí que, por favor, fueran francas porque todas somos mujeres y queremos ayudarnos mutuamente. Al acabar la reunión una chica, solamente una chica, se dirigió a mi y me dijo que se había esperado a hablar conmigo porque le había pasado algo así a su hermana. Dijo que en su tribu [mandingo], era muy fácil que te expulsaran de la familia por una así. Entonces intenté explicarle que su hermana no tenía la culpa. Entonces ella habló con su hermana y la convenció. La chica recibió tratamiento. Pero la mayoría de la gente no quiere hablar de ello. No quiere que sus amigos o parientes lo sepan” (Panos Institute, 1995: 64).

Además de la estigmatización e invisibilización en el nivel familiar y comunitario, también puede producirse un ocultamiento social más amplio. Olujic señala que en el caso de la violencia sexual contra las mujeres croatas, la falta de reconocimiento oficial de que estas agresiones estaban teniendo lugar puede interpretarse como una forma de salvaguardar el honor de los hombres croatas (1998: 44).

El propósito de la violencia sexual puede enmarcarse dentro de las finalidades que busca la represión política en cualquier contexto que sea aplicada: romper el tejido colectivo y solidario, control del enemigo interno, intimidar a la población, implantar la impunidad y transformar la población (Martín Beristain). Así pues, como se señaló anteriormente, la dimensión individual y colectiva se refuerzan. No obstante, la violencia sexual no debe entenderse únicamente a partir del marco de la represión política, sino que es necesario tener en cuenta la dimensión de género específica de esta represión, mediante la consideración del cuerpo de las mujeres como una propiedad social y no individual de cada mujer.

3. Respuestas ante la violencia sexual

3.1. La violencia sexual en el derecho internacional

La tipificación de los delitos de carácter sexual cometidos en el transcurso de los conflictos armados ha avanzado notablemente gracias a los avances registrados por diferentes tribunales internacionales, y de manera especial los Tribunales Penales para Rwanda y la ex Yugoslavia, así como gracias al Estatuto de Roma, que creó la Corte Penal Internacional. Es a partir del trabajo de los tribunales ad hoc para la ex Yugoslavia y Rwanda que la violencia sexual empieza a ser entendida como constitutiva de tortura, crímenes de guerra y lesa humanidad e incluso de genocidio.

La sentencia Akaseyu del Tribunal Penal para Rwanda representó un notable avance en este sentido, al establecer una definición de violación mucho más amplia que las consideradas jurídicamente hasta ese momento, y considerar que las violaciones se cometen no sólo mediante el uso de la violencia directa, sino también en contextos coactivos como los que se generan como consecuencia de los conflictos armados. La definición de violación de la sentencia Akaseyu sentó jurisprudencia para otros casos posteriores de violencia sexual en el marco de los conflictos armados. Esta sentencia conllevó el reconocimiento formal de que los crímenes de género son usados de manera sistemática como instrumentos de terror y de guerra, con un impacto devastador que va más allá de la víctima individual extendiéndose a las familias, comunidades y la población en general (Askin, 2005).

Posteriormente, el estatuto de Roma también ha representado un gran avance, en especial en lo que se refiere a la cuestión de las pruebas en los juicios por violencia sexual. De acuerdo con los procedimientos establecidos para la CPI, las pruebas o evidencias que hagan referencia al comportamiento sexual anterior o posterior de la víctima o testigo no tendrán validez ni tampoco se requerirá la corroboración del testimonio de la víctima en los casos de violencia sexual. Se trata de avances de suma importancia, puesto que tradicionalmente a las víctimas de la violencia sexual se las ha culpabilizado de esta violencia, justificándose en muchas ocasiones a partir de la vida íntima y sexual de la propia víctima, exonerando así de responsabilidad a los perpetradores de la violencia. El Estatuto de Roma de la CPI establece que se entenderá por crimen de lesa humanidad

“cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: [...] Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de

gravedad comparable" (artículo 7), y por crimen de guerra: "Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, [...], esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que constituya una violación grave de los Convenios de Ginebra" (artículo 8).

Por otra parte, en el año 2008, a propuesta del Gobierno de EEUU se debatió y se aprobó en el Consejo de Seguridad de la ONU la resolución 1820 sobre la violencia sexual en los conflictos.⁴ La aprobación de esta resolución y su discusión en el Consejo de Seguridad sucedieron a un creciente debate social e institucional sobre la necesidad de poner fin a este crimen de guerra, cuya utilización se ha documentado en la práctica totalidad de los conflictos armados actuales. La resolución 1820 reconoce que la población civil es la principal víctima de los conflictos armados y las mujeres y las niñas resultan particularmente afectadas por la violencia sexual que puede llegar a ser una táctica de guerra, persistiendo incluso después del cese de las hostilidades. La resolución señala que la utilización de la violencia sexual puede contribuir a exacerbar los conflictos armados y por tanto, exige a todas las partes enfrentadas que pongan fin sin dilación a su utilización y que adopten con celeridad medidas para proteger a los civiles, en particular a las mujeres y las niñas. Además, se pide que esta violencia quede excluida de las disposiciones de amnistía en los procesos de paz y se insta a los países que participan en las misiones de mantenimiento de la paz que aumenten el nivel de formación de sus contingentes para dar respuesta a esta violencia.

3.2. Perspectivas críticas a las respuestas de la comunidad internacional

A pesar de que la consideración de la violencia sexual como crimen de guerra por parte de diferentes tribunales internacionales ha sido considerado como un avance importante por parte de las organizaciones de mujeres y organizaciones de víctimas que durante años se han organizado para luchar contra la impunidad y acompañar a las víctimas en sus procesos de recuperación, es necesario valorar estos procesos desde una perspectiva crítica. Si bien en el plano formal si han representado un avance importante, en el terreno de lo concreto los retos pendientes son numerosos. Es importante tener presente que los avances formales suelen conllevar procesos de generación de expectativas muy elevadas que pueden desembocar fácilmente en frustración y desencanto, cuando las víctimas confrontan estos avances con los resultados reales en la lucha contra la impunidad.

En su estudio sobre la provisión de justicia a las víctimas de la violencia sexual durante el genocidio

de Rwanda por el Tribunal Penal Internacional para Rwanda (TPIR), Binaifer Nowrojee concluye señalando que ha sido muy poca la justicia que se ha hecho con las víctimas de las violaciones sexuales, lo que además ha contribuido a exacerbar su sufrimiento (2002-2003: 2, 25). Diez años después del genocidio, el 90% de las sentencias del TPIR no incluían condenas por el delito de violación. En el caso de las mujeres bosnias que fueron víctimas de la violencia sexual durante el conflicto armado, "las mujeres víctimas de violación representan todavía una minoría no integrada en la comunidad" (Zvizdic, 2007). En ambos casos, el haberse visto involucradas en procesos penales y de búsqueda de justicia ha tenido para ellas consecuencias muy graves puesto que "la mayoría de las víctimas que se han prestado a declarar como testigos, han tenido que declarar una y otra vez y su identidad de una u otra forma ha sido desvelada" (de Prada, 2007: 45).

En el caso de la resolución 1820, a pesar de que en principio esta iniciativa pueda suponer un paso importante en la lucha contra esta violencia que afecta a centenares de miles de mujeres en todo el mundo, destacadas activistas han puesto de manifiesto que detrás de esta resolución se escondería la intención de reducir el perfil político de la cuestión, y de rebajar los compromisos que los Estados miembros alcanzaron con la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU.⁵

Algunas de las críticas apuntan a que el texto aprobado a propuesta de EEUU supone una marcha atrás sobre importantes hitos conseguidos, como el reconocimiento de la violencia sexual como crimen de guerra por los tribunales penales internacionales para Rwanda y la Antigua Yugoslavia con. En el texto de la resolución se afirma que la violencia sexual "puede" constituir un crimen de guerra o contra la humanidad, rebajando el reconocimiento que los tribunales internacionales habían hecho con anterioridad. Otros de los elementos criticados hacen referencia a la cuestión de la prevención de la utilización de la violencia sexual, ya que en la nueva resolución únicamente se insta al personal de Naciones Unidas a que reconozca y responda cuando se produzcan estas situaciones, pero no se incorpora un enfoque preventivo en el despliegue de las misiones de mantenimiento de la paz.

5 Anderlini, Sanam y Weiss, Cora (2008), Working Draft US-sponsored Security Council Resolution on Sexual Violence in War: DOING MORE HARM THAN GOOD. La resolución 1325, aprobada en el año 2000 La resolución 1325 hace referencia a dos grandes cuestiones. Por una parte, reconoce el impacto específico de género de los conflictos armados sobre las mujeres y las niñas. Por otra parte, alude al papel que éstas pueden jugar en la construcción de la paz, entendida en un sentido amplio. Esta resolución es el fruto del trabajo previo por parte de redes de organizaciones de mujeres locales e internacionales, representa la institucionalización y asunción por parte de Naciones Unidas y los Estados miembros de gran parte de las reivindicaciones y propuestas de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil en el ámbito de la construcción de la paz con perspectiva de género.

4 S/RES/1820(2008) <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=s/1820/2008>>

La resolución sobre la violencia sexual señala también que se debe invitar a las mujeres a participar en las discusiones encaminadas a la resolución de los conflictos cuando sea posible, rebajando la exigencia que contemplaba la resolución 1325 en la que se insta a la inclusión de las mujeres en todas las fases de la prevención, resolución y reconstrucción, así como en la implementación de los acuerdos de paz.

En definitiva, bajo la apariencia de un avance destinado a abordar uno de los impactos más importante de los conflictos armados desde una perspectiva de género, la resolución sobre violencia sexual podría suponer un retroceso con respecto a compromisos adquiridos con anterioridad por los Estados miembros. Por otra parte, la resolución 1325 supuso la adopción de un marco global que implicaba que el trabajo sobre la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad abordara en paralelo todas las dimensiones y no trabajando de manera fragmentada los diferentes ámbitos relevantes. La adopción de esta resolución podría implicar una rebaja en los compromisos adquiridos en el año 2000 por los países miembros de Naciones Unidas. La revisión de compromisos adquiridos por la comunidad internacional respecto a los derechos de las mujeres rebajándolos, no es una situación nueva. Con motivo del proceso de Beijing+10, mediante el que se revisó la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing 10 años después de su aprobación, también fueron varios los Estados, entre ellos EEUU, que quisieron introducir modificaciones restrictivas de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.⁶

3.3. La respuesta de las víctimas

Con frecuencia se presupone que las víctimas no tendrán capacidad de respuesta frente a acontecimientos tan traumáticos como un hecho de violencia sexual. Así, se refuerza la idea de las mujeres como víctimas pasivas de los conflictos armados, dejando la agencia y la autonomía en manos masculinas. La narrativa tradicional de los conflictos armados ha construido la figura de la mujer desvalida que debe ser objeto de protección. Así pues, se parte de concepciones infantilizadas del sujeto mujer, que en una estructura social y familiar patriarcal entregan sumisión e idolatría a cambio de protección. De acuerdo con esta visión, si esta protección falla, la mujer no es capaz de desarrollar una respuesta frente a las agresiones externas. Sin embargo, como señala Martín Beristain, "existe una construcción social de las mujeres violadas 'traumatizadas, avergonzadas, silenciosas, incapacitadas para la actividad social' que no corresponde con la realidad".

Las ideologías de género que se fortalecen y exacerbaban en los contextos de conflicto armado o de violencia política organizada llevan con frecuencia a ignorar o invisibilizar el hecho de que frente a un hecho traumático las posibilidades de afrontamiento son muy diversas y no tienen por qué necesariamente adecuarse a los estereotipos que existen acerca de las respuestas habituales ante sucesos estresantes y traumáticos. (Vázquez et Al., 2000). Las víctimas pueden presentar diferentes respuestas individuales frente a la violencia sexual, y algunas de estas respuestas sí pueden reflejar las dificultades para afrontar estos hechos tan traumáticos. Azra, una mujer bosnia que sufrió la violencia sexual, al ser preguntada si se siente una víctima o una superviviente refleja esta complejidad en la respuesta individual al afirmar que:

"Si sobreviví 1992, puedo sobrevivir cualquier cosa. Me siento una superviviente, pero la situación en Bosnia ahora es muy incierta. Es muy confusa. Puedes sobrevivir a algo –sí, definitivamente sobreviví y soy una superviviente– pero vivo mi vida desde una distancia, sin saber realmente a dónde voy con mi vida. El entorno y las condiciones de vida aquí son muy extrañas, son muy duras. Sabes, sé que sobreviví, pero no sé por qué" (Skjelsbæk, 2006: 384, 385)

No obstante, conviene recordar que si la violencia sexual como arma de guerra ha entrado en la agenda internacional de paz, derechos humanos y seguridad desde la década de los noventa es fruto en gran parte del trabajo de las organizaciones de mujeres víctimas y supervivientes, es decir de la respuesta organizada que surge de las experiencias individuales y colectivas de violencia durante los conflictos armados.

Las víctimas también han vertido algunas de las críticas más acertadas contra las respuestas que desde la comunidad internacional se han dado a esta violencia, mediante el establecimiento de tribunales ad hoc en determinados países o la inclusión de la violencia sexual como crimen de guerra en el Estatuto de Roma. Como se señaló anteriormente, si bien se trata de avances importantes, se muestran claramente insuficientes ante la magnitud del fenómeno. Y lo que es más importante, en un gran número de ocasiones han contribuido a incrementar el sufrimiento de las víctimas más que a proveer de justicia.

Como señala Nowrojee (2002-2003) en su artículo, en el caso del TPIR, algunas víctimas prestaron testimonios que después fueron desechados por la corte, lo que representó para ellas exponer experiencias humillantes sin obtener justicia a cambio. Muchas de las víctimas no han tenido información tampoco sobre el resultado de los procesos judiciales, después de haber prestado su testimonio en condiciones difíciles sin que muchas veces se les haya explicado la complejidad de los

⁶ Estas restricciones hacían referencia al derecho al aborto. Para más información sobre esta cuestión, véase Escola de Cultura de Pau, Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Barcelona, Icaria, 2006.

juicios. Por otra parte, en numerosas ocasiones se han filtrado los nombres de las mujeres que han testificado, cuando la opción de individual de muchas de ellas había sido el no hacer pública su condición de víctima de la violencia sexual. Además, el hecho de que el TPIR no incluyera en muchos de los procesos que llevó a cabo cargos por violencia sexual ha contribuido al silencio generalizado en el país sobre esta violencia, en lugar de a dar visibilidad.

Por otra parte, en muchas ocasiones las víctimas no buscan una respuesta en el ámbito judicial, sino recibir un acompañamiento de otro tipo. Estos acompañamientos pondrían énfasis en la capacidad que tiene cada persona para permita afrontar lo vivido y generar respuestas, frente a una concepción pasiva e inmovilista de las víctimas.

4. Conclusiones

Los conflictos armados son fenómenos profundamente atravesados por las divisiones de género. Una de las manifestaciones más evidentes y con más graves consecuencias es la utilización de la violencia sexual como arma de guerra y de terror. La violencia sexual busca generar un daño individual y social con consecuencias que perduran durante mucho tiempo. Sin embargo, es importante no considerar este tipo de violencia como un fenómeno que surge en contextos de violencia organizada a gran escala, sino identificar los vínculos que existen con el ejercicio de la violencia contra las mujeres en tiempos de paz.

La violencia contra la población civil en los conflictos armados no puede entenderse desligada de aquella violencia inherente al patriarcado, no sólo en tiempos de guerra, sino también en ausencia de violencia armada organizada. La violencia ha sido uno de los pilares fundamentales del sistema patriarcal, en tanto que le ha servido para su perpetuación como sistema de estructuración social dominante. El desprecio patriarcal por los cuerpos, al tiempo que éstos son utilizados como escenario privilegiado para el control social y político de la población, y especialmente de las mujeres, puede servir para explicar al menos una parte de este continuum de violencia.

En los últimos años, la violencia sexual como arma de guerra ha alcanzado una cierta notoriedad en la agenda internacional de paz y seguridad. Desde la década de los noventa, este tema ha sido crecientemente abordado por diferentes organismos internacionales, lo que llevó a su consideración como un crimen contra la humanidad y de genocidio, pero es en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI que el debate se ha extendido más allá de las consecuencias jurídicas. Esta notoriedad no está exenta de riesgos, puesto que con demasiada frecuencia viene acompañada de un enfoque

victimizador y paralizante sobre las mujeres que la han sufrido en diferentes contextos de conflicto armado.

Así pues, es necesaria una perspectiva crítica sobre la respuesta internacional que se ha generado en torno a la violencia sexual como arma de guerra, recordando que si bien es necesaria una visibilización social del fenómeno que contribuya a la lucha contra la impunidad, es necesario acompañarla de una sensibilidad hacia los casos individuales en los que las víctimas deciden no hacer públicas sus vivencias. Además, es imprescindible reconocer y potenciar las capacidades de las mujeres que han sufrido esta violencia para hacer frente a lo vivido, dejando atrás una visión patriarcal de las mujeres como víctimas pasivas de los conflictos armados y la violencia. La violencia sexual como arma de guerra, ha sido considerada como un crimen de guerra y genocidio gracias al esfuerzo de muchas mujeres, víctimas o no, que han demostrado lo erróneo de este enfoque.

5. Bibliografía

- Aguilar, Yolanda y Fulchiron, Amadine (2000)**, "El carácter sexual de la violencia contra las mujeres" en *Las violencias en Guatemala. Algunas perspectivas*. UNESCO, Colección Cultura de Paz, nº10, Guatemala
- Anderlini, Sanam y Weiss, Cora (2008)**, Working Draft US-sponsored Security Council Resolution on Sexual Violence in War: DOING MORE HARM THAN GOOD
- Askin, Kelly (2005)** "Gender Crimes Jurisprudence in the ICTR Positive Developments" *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3, n.º 4, pp. 1007-1018
- Bocchetti, Andrea (1996)**, *Lo que quiere una mujer*, Ediciones Cátedra, colección Feminismos.
- Byrne, Bridget (2002)** "Towards a Gendered Understanding of Conflict" *Gender and Peacekeeping Training Course*, DFID/DFAIT.
- Chung, Haeng-Ja (2010)** "The Comfort Women: Sexual Violence and Postcolonial Memory in Korea and Japan by C. Sarah Soh" *American Anthropologist*, Vol. 112, Nº 2, pp. 337-338.
- Cockburn, Cynthia (2000)** "The anti-essentialist choice: nationalism and feminism in the interaction between two women's projects" *Nations and Nationalism* 6 (4), 611-29.
- (1998) *The Space Between Us. Negotiating Gender and National Identities in Conflict*, London, Zed Books.
- De Prada, Jose Ricardo (2007)** "Violencia sexual contra las mujeres en Bosnia y Herzegovina" *Tiempo de Paz*, nº 84.
- El Jack, Amani (2003)** *Gender and Armed Conflict. Overview Report*, Bridge.
- Escola de Cultura de Pau (2010)** *Alerta 2010! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona, Icaria.
- Foucault, Michel (1975)** *Vigilar y Castigar*. Madrid, Siglo XXI.
- Grau, Elena (2002)**, "No prescindir de los cuerpos" en *Boletín Red Contra la Violencia*, nº 35 Abril-Julio, Isis Internacional.
- Human Rights Watch (1996)** *Shattered Lives Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its Aftermath*, Human Rights Watch.
- Izquierdo, Maria Jesús (2004)**, *Del sexismo y la mercantilización del cuidado a su socialización: hacia una política democrática del cuidado*. Emakunde.
- Heineman, Elizabeth (2008)** "The History of Sexual Violence in Conflict Zones: Conference Report" *Radical History Review*, Issue 101.
- Kandiyoti, Deniz (2000)**, "Guest Editor's Introduction. The awkward relationship: gender and nationalism" en *Nations and Nationalism*, Vol. 6, No. 4, pp. 491-99.
- Liss, Sarah (2004)**, "Bell Hooks. African-American feminist icon fights fascism with love" en *Now Toronto*, <http://www.nowtoronto.com/issues/2004-05-13/cover_story.php>
- Mackenzie, Megan (2010)** "Towards a theory of the utility of wartime sexual violence" *International Feminist Journal of Politics*, 12:2, 202-221
- Martín Beristain, Carlos**, "Tendiendo puentes: La dimensión de la justicia en la cosmovisión de las víctimas. ¿Cómo evitar que la judicialización se convierta en una nueva forma de violación de derechos humanos?" *Seminario Internacional "Justicia y Reparación para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en contextos de conflicto armado interno"*
- Martín Beristain, y Páez Rovira, Darío (2000)** *Violencia, apoyo a las víctimas y reconstrucción social: experiencias internacionales y el desafío vasco*. Editorial Fundamentos.

- Martín Beristain, Carlos Paez, Darío, Fernandez, Itziar, Perez-Sales, Pay, Doná, Giorgia (1999)** *Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria.*
- Menon, Ritu and Bhasin, Kamla (1998)** *Borders & Boundaries: Women in India's Partition.* Piscataway, NJ: Rutgers University Press.
- Nowrojee, Binaifer (2002-2003)** *Your Justice is Too Slow: Will the ICTR Fail Rwanda's Rape Victims?* Boston Consortium on Gender, Security and Human Rights, Working Paper No. 105
- Olujic, Maria B. (1998)** "Embodiment of Terror: Gendered Violence in Peacetime and Wartime in Croatia and Bosnia-Herzegovina" *Medical Anthropology Quarterly, New Series*, Vol. 12, No. 1, The Embodiment of Violence, pp. 31-50
- Panos Institute (1995)**, *Armas para luchar, brazos para proteger. Las mujeres hablan de la guerra*, Barcelona, Icaria Editorial.
- Rehn, Elisabeth y Johnson Sirleaf, Ellen (2002)**, *Women, War and Peace: The independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building, UNIFEM.*
- Saikia, Yasmin (2004)** "Beyond the archive of silence: Narratives of violence of the 1971 liberation war of Bangladesh". *History Workshop Journal* 58, 1, 275-87.
- Skjelsbæk, Inger (2006)** "Victim and Survivor: Narrated Social Identities of Women Who Experienced Rape During the War in Bosnia-Herzegovina" *Feminism & Psychology*, vol. 16: pp. 373 - 403.
- (2001) "Sexual Violence and War: Mapping Out a Complex Relationship" *European Journal of International Relations*, vol.7(2): pp. 211-237
- Strickland, Richard y Duvvury, Nata**, *Gender Equity and Peacebuilding From Rhetoric to Reality: Finding the Way Hard.* A Discussion Paper, International Center for Research on Women, 2003.
- Vázquez, C; Crespo, M; Ring JM (2000)** "Estrategias de Afrontamiento popular" *Medición Clínica en Psiquiatría y Psicología.* Ed. Masson. Barcelona.
- Zvizdic, Nuna (2007)** "¿Qué fue de las mujeres violadas en Bosnia y Herzegovina durante la Guerra?" *Tiempo de Paz* n° 84.

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

El proceso de paz en el País Vasco

Vicenç Fisas

Septiembre de 2010



Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

El proceso de paz en el País Vasco	5
Las etapas del proceso de paz	6
El proceso en los últimos años	9
El camino hacia la no violencia de la izquierda abertzale	14
El Comunicado de ETA	15

RESUMEN

El presente ensayo analiza los esfuerzos para abrir negociaciones con ETA desde el principio de la democracia hasta nuestros días, con especial atención al último intento, fallido, del Gobierno de J.L Rodríguez Zapatero. También se analiza la evolución de la izquierda abertzale y su última apuesta por las vías exclusivamente políticas y no violentas.

El proceso de paz en el País Vasco

El País Vasco es un pueblo antiquísimo, milenario, con un idioma singular y unos trazos culturales muy específicos. Perdió la independencia en 1200, y en el Siglo XIX perdió un tipo de derechos seculares (los Fueros), que dieron origen a una fuerte conciencia nacional en una parte de su población, surgiendo un nacionalismo como expresión política de una cultura que dichos sectores consideraban amenazada, y como reacción al nacionalismo centralizador del Estado español. Durante el franquismo, el País Vasco vivió un importante proceso de represión a nivel político y cultural, que acentuó los sectores de resistencia a la dictadura favorables a la autodeterminación, que se plasmó en la exigencia de lo que se ha denominado "el derecho a decidir". Un sector de este nacionalismo reivindica también desde hace varias décadas la unificación de Euskal Herria, un espacio geográfico que incluye las tres provincias de la Comunidad Autónoma Vasca española (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), la Comunidad de Navarra y tres regiones situadas en el Estado francés (Lapurdi, Babe Navarra y Zuberoa).

ETA nació en 1959, como una disidencia de personas que militaban en los partidos nacionalistas vascos, y cometió su primer atentado mortal en junio de 1968. Hasta el atentado de marzo de 2010, a lo largo de estos años causó 839 víctimas mortales, de las cuales 527 eran civiles) y realizó 84 secuestros. Por parte de ETA o sospechosos de colaborar con dicha organización, a lo largo de estos años tuvieron unas 300 víctimas, y se calcula que otras 2.000 permanecen refugiadas en el extranjero. A principios de 2010 habían 750 presos acusados de pertenecer a ETA. Las exigencias de ETA han ido variando con los años, pasando de reclamar un amplio espectro de cuestiones políticas, sociales, culturales y económicas en las primeras décadas, a exigir simplemente en los últimos años el "derecho a decidir" del pueblo vasco, y el derecho a que su opinión sea respetada por los Estados francés y español. Parte de su programa ha sido apoyado y expresado a nivel político por una formación que ha tenido que cambiar de nombre en varias ocasiones (Herri Batasuna, Euskal Herritarrok, AUB, Batasuna), y que tradicionalmente ha recibido el apoyo electoral de un 15% de la población vasca (la denominada "izquierda abertzale" o "izquierda independentista"). La evolución de esta formación política, temporalmente ilegalizada y puesta en las listas de grupos terroristas, ha sido uno de los elementos fundamentales del proceso, junto al cambio de posición del Partido Socialista de Euskadi, la actitud del Presidente Zapatero, las amplias movilizaciones sociales de los últimos años¹ y la presión policial sobre ETA, entre otros factores.

Desde la restauración de la democracia, todos los gobiernos han intentado mantener conversaciones con el grupo armado. Entre 1981 y 1982 se celebraron negociaciones lideradas por el ministro del Interior del Gobierno de la UCD, que permitieron la disolución de ETA Político Militar VII Asamblea en septiembre de 1982, acordándose un Plan de Reinserción Social para los etarras que dejaron las armas.

Ante los continuos atentados que realizaban el resto de etarras, entre 1986 y 1987 el Gobierno socialista inició una serie de contactos en Argel con los dirigentes etarras "Txomin" y "Antxon", a través del secretario de Estado para la Seguridad y un delegado del Gobierno, entre otras personas. Una treintena de etarras se habían refugiado en este país, huyendo de la persecución policial de España y Francia. No es hasta enero de 1989, sin embargo, que se iniciaron oficialmente las llamadas "Conversaciones de Argel", tras una tregua de tres meses decretada por ETA, y que finalizaron sin resultado a primeros de abril, tras negarse el Gobierno a las exigencias de ETA de trasladar a Argelia a

¹ En los años noventa, en el País Vasco surgieron varios grupos y movimientos por la paz (Elkarri, Gesto por la Paz, etc.), que han jugado un rol muy importante en crear un ambiente de movilización y de elaboración de propuestas.

Población:

(País Vasco: 2'1 millones)

Superficie:

(País Vasco: 7.059 Km²)

IDH: 19 (de 177)

PIB (País Vasco:

68.591 millones de €)

Renta por habitante

2008 (País Vasco:

31.712 €)

Muertos por el conflicto:

1.200

Actores armados: ETA

Facilitaciones:

Centro para el Diálogo

Humanitario (Suiza),

Noruega

varios etarras presos en Francia, y a iniciar conversaciones entre el Gobierno y la izquierda abertzale. También influyó negativamente, al parecer, la celebración de una multitudinaria manifestación en Bilbao contra la violencia y el terrorismo. A pesar de la ruptura, durante 1990 el Gobierno continuó explorando con "Antxon" la posibilidad de reabrir negociaciones, sin resultado, hasta el punto de que en abril de 1991 el Gobierno anunció que negociaría con ETA en Suecia si mantenía una tregua de dos meses.

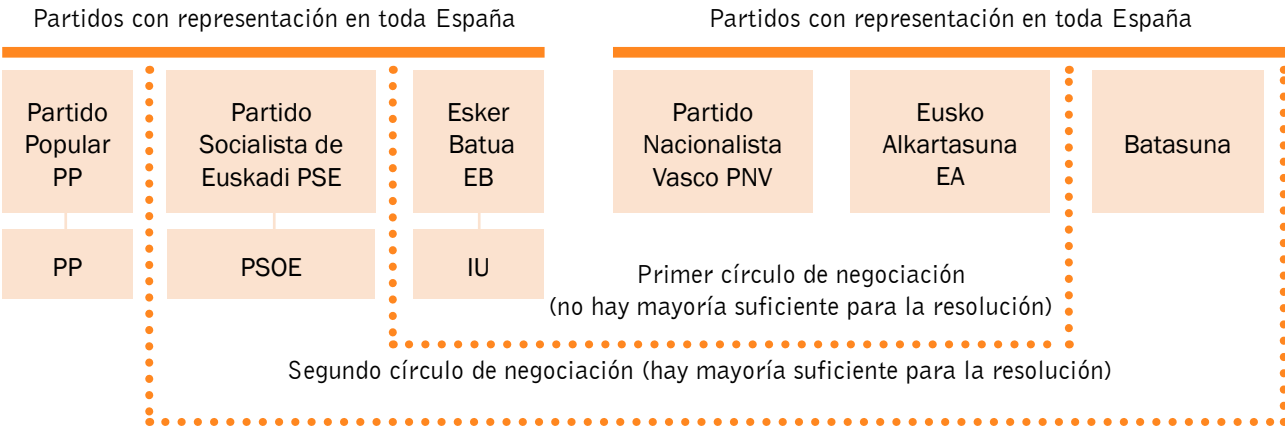
Las etapas del proceso de paz

En los últimos años, y en particular a partir de 1997, sucedieron diversos acontecimientos, tanto en el interior como en el exterior del País Vasco, que influyeron notablemente en la creación de unas condiciones que con el tiempo resultaron favorables al inicio de un proceso de negociación, y que podrían catalogarse en las siguientes siete etapas:

Las etapas del último proceso	
Julio 1997 a agosto de 1998	La influencia irlandesa
Septiembre 1998 a noviembre 1999	Tregua frustrada
Diciembre 1999 a diciembre 2001	Vuelta a la violencia y a las contradicciones
Enero 2002 a mayo 2003	Primeros encuentros y búsqueda de nuevos escenarios
Junio 2003 a marzo 2006	Cambio de Gobierno y fase de prenegociación
Marzo a diciembre 2006	Alto al fuego permanente de ETA, negociación y búsqueda de consensos amplios
A partir de enero 2007	Ruptura del alto al fuego por parte de ETA. Período de reflexión y de replanteamientos generales

La primera etapa viene marcada por el asesinato por parte de ETA del concejal Miguel Ángel Blanco en 1997, que produjo una tremenda conmoción en todo el país y una actitud de profundo rechazo hacia la izquierda independentista vasca, que vio aumentar su aislamiento. Entre esta fecha y la tregua de ETA de septiembre de 1998, hay otros acontecimientos que marcaron aquel momento político, como el **Plan de Paz propuesto por el lehendakari Ardanza** (Presidente de la Comunidad Autónoma Vasca), y de manera particular el Acuerdo de Viernes Santo en Irlanda, de abril de 1998, que pasó a ser un referente muy

El espectro político vasco



Nota: Como se verá más adelante, parte de la solución al conflicto vasco está condicionado por sustituir la perversa lógica matemática de tomar decisiones de calado con el 51% de los votos (lo que implica dividir eternamente a la sociedad vasca), por la lógica de mayorías muy amplias (o consenso suficiente), en el que forzosamente han de estar Batasuna y el PSE. Lo deseable, por tanto, es lograr que a través del diálogo se logre afianzar el segundo círculo del cuadro, y lo óptimo, aunque difícil en el momento de redactar estas páginas, sería lograr la participación de todo el arco político en la toma de este tipo de decisiones.

importante para un amplio sector del nacionalismo vasco, que poco después se agruparía, junto a otros sectores sociales y sindicales, en la llamada "Declaración de Lizarra", que no contó sin embargo con la participación de los grupos políticos no nacionalistas (Partido Socialista de Euskadi y Partido Popular). Esta declaración fue la antesala de la segunda etapa del proceso, que se inició en septiembre con el anuncio de tregua por parte de ETA.

La tregua, que duró 14 meses, creó un clima muy favorable para que en las elecciones autonómicas vascas que se celebraron en dicho período, la izquierda abertzale (Herri Batasuna) obtuviera un crecimiento de votos, resultado del clima de ilusión y esperanza que se vivió en aquel momento. En diciembre de aquel mismo año, el Gobierno del Partido Popular inició sus primeros acercamientos a ETA, culminando en una reunión celebrada en Zurich, en el mes de mayo de 1999, con la intermediación del obispo Juan M^a Uriarte, y en la que participaron por parte del Gobierno, Ricardo Martí Fluxá, Francisco Javier Zarzalejos y Pedro Arriola, y por parte de ETA, Mikel Albizu "Antza", Vicente Goikoetxea y Belén González "Carmen". La reunión no tuvo resultados, y en agosto ETA rompió las conversaciones. Durante este período, el Gobierno acercó a varios presos de ETA, que se encontraban encarcelados a mucha distancia del País Vasco.

Intentos de negociar con ETA				
Gobierno	Fecha	Lugar	Negociadores	Comentarios
UCD	De 1981 a septiembre 1982		Gobierno: J.J. Rosón (Ministro del Interior)	Finalizaron con la disolución de ETA Político-Militar VII Asamblea. Mario Onaindía y J.M. Bandrés actuaron como mediadores. Se adoptó un Plan de Reinserción Social.
PSOE	Nov. 1986 a enero 1987	Argel	Gobierno: J. Argote, M. Ballesteros, J.Sancristóbal ETA: "Txomin"	Contactos exploratorios, con la facilitación del PNV
PSOE	Enero-nov. 1987	Argel	Gobierno: J. Elgorriaga ETA: "Txomin" y "Antxon"	Contactos exploratorios. En febrero murió "Txomin".
PSOE	Enero-abril 1989	Argel	Gobierno: Rafael Vera, J. M ^a . Eguigaray y P. Martínez ETA: "Antxon"	ETA decretó una tregua de tres meses para realizar las conversaciones, que quedaron interrumpidas el 4 de abril.
PSOE	1990	Argel	Gobierno: Rafael Vera ETA: "Antxon"	Nuevos contactos exploratorios, sin resultado. En abril de 1991, el Gobierno anunció que negociaría con ETA en Suecia si mantenía una tregua de dos meses.
PP	Diciembre 1998 – agosto 1999	Zurich	Gobierno: J. Zarzalejos, R. Martí Fluxá y P.Arriola ETA: Miquel Albizu "Antza", Vicente Goikoetxea y Belén González	Conversaciones en medio de la tregua de 14 meses iniciada en septiembre de 1998 y finalizada en noviembre de 1999. La reunión de Zurich se produjo el 19 de mayo de 1999. El 25 de agosto, ETA rompió las conversaciones.
PSOE	Julio 2005 hasta finales de 2006	Oslo, Suiza	Gobierno: Jesús Eguiguren, Javier Moscoso y José Manuel Gómez Benítez ETA: Josu Urrutikoetxea "Ternera" y dos personas más, en las primeras reuniones. "Thierry" a partir de septiembre de 2006, como interlocutor central.	Como consecuencia de estos contactos, ETA decretó un alto al fuego permanente el 24 de marzo de 2006, que quedó roto con un atentado perpetrado el 30 de diciembre del mismo año.

El final de la tregua supuso la vuelta a los atentados, algunos de ellos de gran repercusión (como la de los políticos socialistas Fernando Buesa y Ernest Lluch), que propiciaron la firma de un Pacto Antiterrorista (diciembre de 2000) entre las dos grandes formaciones políticas (socialistas y populares), y con un claro trasfondo antinacionalista. El atentado de Nueva York del 11 de septiembre de 2001, supuso además un refuerzo en la lucha contra cualquier tipo de grupo terrorista, afectando evidentemente a ETA. En esta etapa,

además de la frustración creada por el fin de la tregua, se fraguaron algunos primeros movimientos en la izquierda abertzale. Así, Batasuna inició un nuevo lenguaje (aunque sólo de matices) en sus comunicados posteriores a los atentados; su líder, A. Otegi, escribió una carta pública al presidente J. M^a Aznar (septiembre 2000), y se produjeron unos primeros contactos secretos entre personas dirigentes del PSE (Jesús Eguiguren) y Batasuna (Arnaldo Otegi). En mayo de 2001, además, Euskal Herritarrok sufrió un serio revés electoral, mostrándose con claridad el cansancio de la propia militancia abertzale respecto a la violencia de ETA y a los límites que ello suponía para la realización de actividades políticas. Las contradicciones fueron lo suficientemente fuertes como para palpar los límites de la estrategia violenta, la imposible convivencia con el nuevo fenómeno del terrorismo global, o el convencimiento paulatino de que se tenía que iniciar un diálogo con el diferente.²

A partir de 2002, y hasta mayo de 2003, se produjo una nueva etapa de encuentros, propuestas y búsqueda de escenarios más posibilistas. En enero de 2002, Batasuna publicó un documento titulado "Un escenario de paz", en el que por primera vez utilizaba conceptos como el de apoyarse en el conjunto de la ciudadanía, invitaba a que todos los grupos políticos renunciasen expresamente a cualquier proyecto político propio, y reconocía que existían diferentes sentimientos de pertenencia nacional, entre otros aspectos. Poco después, la dirigente socialista Gemma Zabaleta, publicó un libro, junto a Denis Itxaso, titulado "Con mano izquierda", en el que preconizaba abrir un diálogo con Batasuna. Fue una etapa, por tanto, decisiva para la construcción del proceso, con la aceptación de los conceptos de inclusión, búsqueda de consensos amplios y la diversidad, y con llamadas continuadas al diálogo con el diferente. Es en esta época también cuando el lehendakari Ibarretxe lanzó su **malograda propuesta de "libre asociación" con España**, que fracasó en la medida que no era una propuesta suficientemente incluyente. En marzo de 2003, sin embargo, se produjo la ilegalización de Batasuna, y el parlamentario de dicho grupo, Josu Urrutiikoetxea "Terñera", que había sido el máximo dirigente de ETA en épocas en las que ETA realizó numerosos atentados mortales, se fugó semanas antes, ante el temor de ser detenido. A

2 La Escuela de Cultura de Paz pudo constatar directamente la necesidad de romper la incomunicación de los grupos políticos vascos después de finalizada la tregua de 1998. Entre el 2000 y el 2003, la Escuela realizó un ejercicio confidencial de contraste de opiniones con todos los grupos parlamentarios vascos, constatando que, a pesar de la violencia etarra y de la incomunicación política, existían suficientes puntos de encuentro como para iniciar un proceso de convergencia como el que se inició en el año 2005. En las páginas 76 y 77 del libro "Procesos de paz y negociación de conflictos armados", de Vicenç Fisas (Paidós, 2004), se expone un cuadro titulado "la cesta vasca", que en realidad es la síntesis de los acuerdos logrados en el ejercicio que se ha mencionado.

pesar de todas estas adversidades, en abril de 2003, la izquierda abertzale (entonces con unas nuevas siglas, AUB), publicó un documento de "10 puntos para la reflexión", en las que las palabras clave eran ya las de no excluir a nadie, abrir un proceso plural, hacer desaparecer todas las expresiones de violencia, etc. Nadie sabía, en aquel entonces, que el atentado mortal de ETA de mayo de aquel año sería el último que cometería la organización, hasta diciembre de 2006. Se iniciaba, pues, una nueva tregua tácita y un largo período de casi tres años (de junio 2003 a marzo 2006), en los que predominó la búsqueda de convergencias, la aceptación de una consulta popular y la búsqueda de referentes externos que pudiesen servir de modelo de pacificación. Fue la época también, en la que el Partido Socialista de Euskadi (PSE) tomó iniciativas de gran calado, como la propuesta de "Más Estatuto" (en las que hablaba de la cooperación transfronteriza y de las posibilidades de explorar todos los potenciales del Estatuto de Autonomía vasco, en ausencia de violencia), o las declaraciones del dirigente socialista J. Eguiguren a finales del 2003³, en las que no descartaba la celebración de un referéndum, la posibilidad de inspirarse en los modelos de Irlanda o Québec, o la posibilidad de hablar de nuevos marcos políticos. Según parece, la dirección de ETA decidió dejar la violencia a finales de 2003, seis meses después del último asesinato del grupo.

En aquellas fechas, por su parte, una delegación de Batasuna viajó a Sudáfrica para mantener la primera de varias reuniones con un centro especializado en capacitar a personas para negociar en un proceso de paz⁴. En este marco de búsquedas se produjo el atentado de islamistas próximos a al-Qaeda en Madrid (11 de marzo de 2004), que supuso la certeza de que nadie podría aceptar ni justificar ya un muerto más. Y no sólo lo estarían pensando los votantes de Batasuna, sino probablemente la misma ETA. Días después de este atentado, se produjeron elecciones generales y se logró un cambio de Gobierno. Con la llegada al poder del PSOE, **el Gobierno de J. L. Rodríguez Zapatero se comprometió desde el inicio a resolver el conflicto vasco a lo largo de la legislatura**, lo que facilitó que ETA le enviara en agosto una carta solicitando un diálogo. Unos meses antes, en abril,

3 En la aproximación informal entre personas del PSE y Batasuna influyó el libro del socialista Jesús Eguiguren titulado "Una vía vasca para la paz", en la que se apuntaba la creación de dos mesas para la resolución del conflicto.

4 Según El País de 11-12-2005, p. 13, el asesor sudafricano de Batasuna era Brian Currin, un abogado especializado en resolución de conflictos, que participó en los procesos de Sudáfrica, Irlanda del Norte y otros países. En una entrevista realizada por El País, manifestó la necesidad de facilitar la legalización de Batasuna, tratar el tema de los presos, blindar a los negociadores de Batasuna de procesos judiciales, permitir que esta formación pudiera manifestarse y llegar al punto en que Batasuna y el Gobierno tomaran pasos en complicidad.

y como resultado de unas gestiones realizadas por el obispo J.M^a Uriarte⁵, el Papa Benedicto XVI pronunció unas palabras de apoyo al proceso en la Plaza de San Pedro, poniendo de manifiesto el importante papel que siempre ha jugado la Iglesia en intentar un proceso de paz⁶. A finales de 2004, los acercamientos realizados en los últimos años entre dirigentes del PSE y de Batasuna en busca de una "hoja de ruta" que pudiera consensuarse, se escenificó en la llamada "Declaración de Anoeta", donde el dirigente de Batasuna, A. Otegi, expuso en público la propuesta de crear dos mesas separadas: una entre Gobierno y ETA, y otra con todas las fuerzas políticas.

La metodología de las dos mesas propuesta por Batasuna en noviembre de 2004

- 1 – Una mesa en la que se reúnen el Gobierno y ETA para hablar exclusivamente de la situación y futuro de los presos etarras y el abandono de las armas.
- 2 – Otra mesa en la que sentarían a dialogar todos los grupos políticos que quisieran, para sentar las bases de la solución política del conflicto.

El proceso en los últimos años

En mayo de 2005, el presidente del Gobierno, J.L. Rodríguez Zapatero, expuso en un Pleno del Congreso su propuesta de paz, formalizando el proceso que hasta entonces tenía un carácter

exploratorio. Posteriormente, representantes del Gobierno español se reunieron durante el verano y en noviembre con el ex dirigente etarra Josu Urrutikoetxea "Ternera"⁷ en Oslo y Suiza, iniciando un camino exploratorio que permitió que **ETA declarara un alto al fuego permanente el 24 de marzo de 2006**, aunque luego se comprobó que en los meses anteriores a esta declaración, ETA se rearmó abundantemente y tenía las condiciones logísticas suficientes para cometer un atentado. En las reuniones exploratorias se acordó que el esquema negociador sería el siguiente: contactos previos . prediálogo – tregua – negociaciones con apertura de dos mesas paralelas (una militar con ETA, y otra, política, con Batasuna y el PNV) – acuerdos – implementación de los acuerdos... y normalización de Euskadi.⁸

Es significativo también que en julio de 2005, el IRA irlandés abandonara definitivamente la lucha armada. En este sentido, tras el desarme del IRA, el primer ministro británico, Tony Blair, que siempre apoyó el proceso iniciado por J. L. Rodríguez Zapatero, envió un informe al presidente español, a requerimiento de éste, en el que le aconsejaba mantener un canal de comunicación reservado con ETA, lograr un compromiso público de ETA sobre su cese, y no acelerar más de lo debido la salida de los presos de este grupo.⁹

En junio de 2006, el presidente del Gobierno español anunció que iniciaría conversaciones directas con ETA para lograr el fin de la violencia, y a finales del mes realizó una comparecencia

Encuentros entre representantes del Gobierno y ETA		
Fecha	Lugar	Temas
Junio 2005	Ginebra	Reunión exploratoria
Noviembre 2005	Oslo	Reunión exploratoria
Diciembre 2005	Ginebra	Reunión exploratoria
Febrero 2006	(Ginebra)	Posible acuerdo de compromisos y garantías
Marzo 2006	-----	<i>Declaración de ETA de un "Alto al fuego permanente"</i>
Junio 2006	Suiza	Centrado en la constitución de la Mesa de Partidos. Contó con la facilitación del Centro para el Diálogo Humanitario.
Septiembre 2006	Suiza	Sensación de crisis. Con observadores internacionales
Octubre 2006	Ginebra	Recriminaciones mutuas sobre el incumplimiento de lo acordado anteriormente.
Diciembre 2006	Oslo	Debía ser la primera reunión oficial, pero el proceso se encontraba ya bloqueado. ETA hizo un planteamiento político global (inclusión de Navarra, derecho a la autodeterminación, proceso de varios años de duración etc.) ¹⁰

5 El obispo Uriarte ya participó en el encuentro entre el Gobierno de J.M^a Aznar y ETA celebrado en Vevey (Suiza), en mayo de 1999, acompañado del delegado pastoral social en el Obispado de Bilbao, J. Segura, que supo mantener posteriormente los contactos con ETA y Batasuna, en compañía del sacerdote irlandés Alec Reid, que en el 2000 se instaló en el País Vasco. (El País, 22 de octubre de 2006 pp. 18-19).

6 En varias ocasiones se ha señalado que el cardenal Etchegaray, vascofrancés, podría actuar de notario o fedatario entre el Gobierno español y ETA, en el caso de que ambos lograsen un acuerdo definitivo.

7 Según algunos medios (El Diario Vasco, 15 de enero de 2007), "Josu Ternera" asistió a las primeras negociaciones en calidad de "interlocutor", pero no como "dirigente de ETA", y que en dichas conversaciones preliminares al alto al fuego se acordó la creación de una comisión que se reuniría cada vez que surgiera una crisis, algo que al parecer nunca se hizo.

8 Fernando Jáuregui y Manuel Ángel Menéndez, "El Zapaterato", Península, 2010, p. 109.

9 El País, 1 de octubre de 2006, p. 23

10 Gara, 21 de enero de 2007.

en el Congreso para comunicar a los medios de comunicación dicha decisión, afirmando que no pagaría ningún precio político por la paz, señalando que el proceso sería “duro, largo y difícil”, y que las fuerzas de seguridad del Estado habían verificado la inactividad de ETA. El diálogo se realizaría con el apoyo técnico del Centro Henry Dunant para el Diálogo Humanitario, de Ginebra. En su intervención, el presidente señaló que el Gobierno respetaría las decisiones de los ciudadanos vascos que adoptasen libremente, respetando los procedimientos legales, y abogó por lograr el máximo consenso posible. Según algunas fuentes¹¹, el Gobierno y ETA habrían convenido en febrero de 2006 un acuerdo de compromisos y garantías del proceso a seguir. En este sentido, los facilitadores suizos del Centro para el Diálogo Humanitario custodiaban las actas de los contactos entre el Gobierno y ETA realizados entre finales de 2005 y principios de 2006, sin entregar copia a las partes, para evitar que los acuerdos se pudieran convertir en una forma de presión.¹² Es de señalar también que durante todo el proceso iniciado en 2005 por el Gobierno, éste recibió la crítica constante del principal partido de la oposición, el Partido Popular, que se opuso a cualquier diálogo con ETA, y a pesar de que cuando estaban en funciones de gobierno, mantuvo reuniones con ETA entre 1998 y 1999. Una de las cuestiones que aprovechó el Partido Popular (PP) en su actitud obstruccionista ante cualquier movimiento del

Gobierno fue precisamente la posibilidad de que ETA y el Gobierno hubieran acordado algún tipo de compromisos previos a la declaración del alto el fuego por parte de ETA. Lo que en cualquier proceso de paz se denomina “fase exploratoria”, en que las partes intentan adquirir compromisos mutuos de seguridad y viabilidad respecto a lo que deberán hacer para dar paso a una posterior negociación formal, fue interpretado por el PP como una “traición” y un “pago de precio político”. Entre las informaciones que circularon posteriormente sobre dichos acuerdos previos, se incluía el compromiso del Gobierno de reducir la presión policial y las detenciones sobre la izquierda abertzale (algo que el poder judicial no asumió, por lo que continuaron efectuándose detenciones y juicios). ETA, por su parte, siguió rearmándose, por lo que ambas partes pudieron luego hacer una larga lista de incumplimientos, suficientes como para poner en riesgo todo el proceso.

La formación de la Mesa de Partidos, lógicamente, topó con innumerables dificultades para ser un mecanismo de avance en la parte de discusión política del proceso. Entre septiembre y noviembre de 2006 se realizaron doce reuniones en el santuario de Loyola entre el PNV, el PSE y Batasuna, en lo que se denominó “proceso de Loyola”, que finalizó al exigir Batasuna la inclusión de Navarra en Euskadi. Transcurridos unos meses del alto el fuego permanente de ETA, y tras verificar el Gobierno que en dichos meses ETA no

Intervención del Presidente del Gobierno español, 29-6-2006

En su intervención, el Presidente del Gobierno manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

- El Gobierno va a iniciar un diálogo con ETA, manteniendo el principio irrenunciable de que las cuestiones políticas sólo se resuelven con los representantes legítimos de la voluntad popular.
- El Gobierno respetará las decisiones de los ciudadanos vascos que adopten libremente, respetando las normas y procedimientos legales, los métodos democráticos, los derechos y libertades de los ciudadanos, y en ausencia de todo tipo de violencia y de coacción.
- Los acuerdos entre las distintas formaciones políticas de Euskadi han de alcanzarse con el máximo consenso posible, respetando la pluralidad política de Euskadi y en igualdad de oportunidades para todas las formaciones.
- Entiendo que los partidos políticos y los agentes sociales, económicos y sindicales deben adoptar acuerdos para ese pacto de convivencia a través de los métodos de diálogo que estimen oportunos y, por supuesto, a través de los métodos democráticos para trasladar dichos acuerdos a los distintos ámbitos institucionales.

Hoja de Ruta planteada por el Gobierno a mediados de 2006¹³

Junio	Comunicación al Congreso sobre el inicio de conversaciones directas
Julio	Primera reunión oficial entre el PSE y Batasuna Invitación a Batasuna para que se acoja a la Ley de Partidos
Agosto-octubre	Batasuna pide su legalización (probablemente con otro nombre) Acercamiento de presos y otras medidas penitenciarias
Sin fecha	Constitución de la mesa de partidos, una vez la izquierda abertzale fuera legal

11 Gara, 10 de julio de 2006.

12 El Diario Vasco, 7 de noviembre de 2006.

13 El País, 18 de junio de 2006, p. 20.

había realizado movimientos sospechosos, sorprendió que el Gobierno no tomara algunas iniciativas que generaran confianza, como un acercamiento gradual de los presos de ETA,¹⁴ la liberación de presos etarras con graves enfermedades, o la reforma de la Ley de Partidos, entre otras posibilidades. Esta inactividad, exceso de prudencia o diferentes formas de entender el cronograma a seguir, fue creando paulatinamente un ambiente general de desconfianza, agravado por la extrema oposición del Partido Popular, principal partido de la oposición, contrario a cualquier movimiento de parte del Gobierno, así como a la creciente exigencia de que Batasuna sólo podría participar en dicha Mesa una vez estuviera legalizada.

“Hoja de Ruta” planteada por el PSE para la Mesa de Diálogo, o Foro¹⁵

- El foro multipartidista es un instrumento para iniciar el diálogo y se constituye porque no todas las fuerzas políticas necesarias están presentes en las instituciones parlamentarias.
- Los requisitos para poner en marcha el foro son: cese de cualquier tipo de coacción o violencia o de los apoyos a la misma, y apuesta por métodos exclusivamente pacíficos y democráticos.
- Será condición imprescindible para participar en el foro que los partidos sean legales. Batasuna tendrá que cumplir con la Ley de Partidos.
- No se admitirá que nadie imponga reivindicaciones partidistas como condición previa para el diálogo.
- Con el tiempo, el foro de partidos se integrará en las instituciones parlamentarias, que es dónde se tramitarán los acuerdos.
- El foro pretende el consenso en todos los acuerdos. En caso de que no se lograra, las decisiones se tomarían por voto ponderado, pero ningún acuerdo sería posible sin el apoyo de las dos grandes sensibilidades políticas.
- El foro no estará condicionado por las vicisitudes del diálogo entre ETA y el Gobierno. No se decidirán acuerdos políticos en su seno mientras ETA no anuncie su final.

En el otro ámbito, y canalizada ya la primera mesa de diálogo directo entre ETA y el Gobierno, el 6 de julio de 2006 se realizó una primera reunión entre una delegación del Partido Socialista de

Euskadi (PSE) y de Batasuna, con el visto bueno de la Audiencia Nacional, y a mediados de dicho mes el PSE expuso su propuesta para la puesta en marcha de la “mesa de diálogo”, el foro multipartidista donde todos los grupos políticos vascos podrán debatir el proceso de normalización política. Las claves de esta “hoja de ruta” del PSE eran la participación de Batasuna cuando estuviera legalizada, la no imposición de precondiciones, la búsqueda de consensos muy amplios, y la postergación de cualquier acuerdo político hasta que ETA se hubiera disuelto.

Batasuna, por su parte, aumentó sus demandas¹⁶ e insistió en su pretensión de que Navarra participara en la Mesa de partidos, y mostró la necesidad de contar con una mediación internacional que actuara como fedataria externa de los acuerdos que se pudieran alcanzar en la mesa¹⁷, pero los desacuerdos sobre las condiciones para iniciar el diálogo en dicha mesa continuaron retrasando su puesta en funcionamiento, dando lugar a una crisis que hizo aumentar la tensión entre los partidos políticos y contaminó la idea inicial de que el diálogo Gobierno-ETA no debería estar condicionada por la marcha de la segunda mesa, la de los partidos, pues ETA decidió retrasar el diálogo con el Gobierno para forzar la constitución de la mencionada mesa de partidos. Es más, en un comunicado del mes de agosto de 2006, ETA advirtió a las partes de que se encontraban inmersas en una crisis evidente, culpando al PSOE y al PNV de construir un proceso a la medida de sus intereses y necesidades. Ante esta situación de impasse, surgieron varias iniciativas para tender puentes, como la de las mujeres agrupadas en **Ahotsak**, un colectivo formado por mujeres de todos los partidos, con la excepción del PP, cuyo manifiesto fundacional fue posteriormente recuperado por el lehendakari Ibarretxe el 22 de septiembre, en el debate sobre política general celebrado en el Pleno del Parlamento Vasco. En dicho debate, el lehendakari Ibarretxe propuso seis medidas para avanzar en la constitución de la Mesa:

- 1 – Pasar del diálogo bilateral al multilateral.
- 2 – Lograr un acuerdo previo de mínimos éticos y democráticos compartidos.
- 3 – Establecer como base de partida para el acuerdo previo los principios recogidos en el manifiesto de Ahotsak.

16 Según El Diario Vasco de 15 de enero de 2007, Batasuna propuso que un eventual órgano de cooperación permanente entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra tuviese facultades legislativas, y pidió que al cabo de dos años de su establecimiento, se elaborase un nuevo proyecto de Estatuto Nacional de Autonomía para ambas comunidades autónomas.

17 En octubre de 2006, varias personalidades internacionales firmaron el llamado “Declaración de los Seis” en apoyo al proceso. Los firmantes eran M. Soares, F. Cossiga, G. Adams, K. Motlanthe, C. Cárdenas y A. Pérez Esquivel. En otros momentos, el Gobierno obtuvo el respaldo de Javier Solana, el Consejo de Europa, la Casa Blanca, la ONU y el Vaticano.

14 Según algunos medios, a mediados de 2006 el Gobierno tenía previsto que el primer acercamiento de presos se realizara en febrero de 2007.

15 El País, 17 de julio de 2006, p.19

4 – Crear un grupo de trabajo, conformado por representantes de todos los partidos, que pacte la metodología de la Mesa.

5 – Legalización de Batasuna y garantías jurídicas del Gobierno hacia dicha formación.

6 – Aplicar el principio de no exclusión.

El lehendakari también invitó a crear foros municipales de participación ciudadana, abrir un canal de comunicación interactiva y directa a través de las nuevas tecnologías, y que los agentes económicos y sociales aportaran propuestas a la Mesa de partidos. Unos días después, el 8 de octubre de 2006, una televisión noruega afirmó que ETA y el Gobierno estaban reunidos en una ciudad cercana a Oslo, lo que no fue afirmado ni desmentido por el Gobierno noruego, mientras que el ministro del Interior español, A. Pérez Rubalcaba, se limitó a señalar que la información no era “veraz”. Con anterioridad, ETA y el Gobierno se habían reunido en septiembre, con observadores internacionales y de forma exploratoria, para preparar las reglas del juego y del futuro del diálogo, acordando aspectos de procedimiento como el número de representantes de cada parte (tres) y el número de observadores (cuatro). Los interlocutores acordaron reunirse de nuevo en Suiza en el mes de octubre para preparar una reunión formal en noviembre, que no se celebró no obstante hasta diciembre, pero ya con carácter oficial, no exploratorio¹⁸ y sin que aparentemente se llegase a ningún avance. La reunión de octubre estuvo muy centrada en el reciente robo de pistolas por parte de ETA y la repercusión que este hecho tendría sobre el proceso.

En otro orden de cosas, y pensando en un futuro próximo, en los últimos meses del año surgieron varias iniciativas para preparar la difícil etapa de la reconciliación. La Iglesia vasca creó varios grupos de trabajo para diseñar una “hoja de ruta” para la etapa de “prerreconciliación”, con proyectos para “desarmar el recuerdo”. Los franciscanos vascos, por su parte, apoyaron la creación del centro por la paz Baketik, con el propósito de formar a mil personas en y tareas de conciliación.

En buena medida, la crisis vivida en el proceso durante el segundo semestre del año 2006 fue debida, además de la no creación formal de la Mesa de Partidos (y a pesar de que durante el otoño hubieron frecuentes contactos informales entre Batasuna, PSE y PNV con la intención de celebrar una conferencia política que diera

inicio a la actividad de la Mesa de Partidos), por el rebrote de la violencia callejera, algunas actuaciones y escenificaciones de ETA (robo de armas, aparición de dos encapuchados armados en un acto conmemorativo), a la falta de entendimiento sobre el orden secuencial de las medidas que debería tomar cada parte (Gobierno, Batasuna, partidos políticos y ETA), la actitud represiva de parte del Poder Judicial hacia Batasuna, y los posibles condicionantes que pudieran plantear las partes entre sí. Así, el PSE exigió a Batasuna que primero se legalizase para poder participar en la Mesa, condición rechazada por Batasuna, al entender que sus miembros no podrían tener garantizada su libertad aún en el caso de legalizarse bajo otra sigla, por lo que exigió la derogación de la Ley de Partidos¹⁹. El PSE condicionó igualmente el acercamiento de presos a la disolución de ETA. Batasuna también exigió que antes de constituirse la mesa de partidos se alcanzara un “preacuerdo” o “una conformidad de base” donde constara el carácter político de la negociación y se abordara la autodeterminación y la territorialidad. Las partes no plantearon, al menos en público, realizar actuaciones simultáneas, previamente pactadas, que quizás hubieran permitido el desbloqueo de la situación.

Otro motivo del retraso lo constituyó el debate en cómo tomar las decisiones para revisar el marco jurídico mediante un consenso transversal entre sensibilidades. En este sentido, los partidos estudiaron varias fórmulas de desbloqueo, entre ellas los trabajos que en su día realizó la llamada Mesa de Egino, promovida por Elkarri.²⁰ Finalmente, algunas actuaciones o declaraciones de ETA dieron la sensación de que su alto al fuego iba asociado a la consecución de determinados objetivos políticos que, en realidad, debería ser responsabilidad única y exclusiva de la Mesa de partidos, lo que fue interpretado por varios sectores como un aviso de que el proceso seguido hasta entonces no estaba dando resultados y no coincidía con las previsiones de ETA sobre la marcha de dicho proceso. A pesar de todo ello, a mediados de diciembre se realizó una nueva reunión, de dos días de duración, entre representantes del Gobierno y ETA, que se centró más que nada en el incumplimiento de lo pactado y en la situación de crisis en que se encontraba el proceso. En noviembre de 2006, y en palabras de A. Otegi, Batasuna señaló que había profundas dificultades a la hora de definir, concretar y

¹⁸ El País, 24-12-2006, pp. 17-18.

¹⁹ Sobre estos temores de Batasuna, el 12 de octubre el presidente Zapatero señaló que “el ordenamiento jurídico no puede llevar a una contradicción insalvable”, y que “hay en la Justicia mecanismos para que no exista esta contradicción”. No obstante, la actual Ley de Partidos contiene unos párrafos en los artículos 2 (1), 5 (6), 9 (3c), 12 (1b) y 13 (DA 2ª 4) que impide que personas que

han representado a Batasuna y otras organizaciones ilegalizadas, puedan presentarse como candidatos o formar grupos políticos nuevos, con lo que Batasuna no tenía posibilidad de legalizarse mientras el Gobierno no modificara dicha Ley.

²⁰ Elkarri fue un movimiento social que durante muchos años promovió iniciativas de diálogo en el País Vasco. En 2006 cedió esta responsabilidad a una nueva iniciativa denominada Lokarri.

garantizar los mecanismos que garantizaran que el proceso resolvería los nudos del conflicto, esto es, la territorialidad y la autodeterminación²¹, dos conceptos que el resto de partidos no querían discutir o, como mínimo, no fueran los puntos iniciales de la discusión de la Mesa de Partidos que se quería configurar.

La sensación generalizada de que los problemas iban aumentando se confirmó el 30 de diciembre, justamente un día después de que el presidente del Gobierno manifestara en el Congreso su convicción de que en 2007 el proceso iría mejor que en el 2006. Sin embargo, aquel día, y sin un comunicado previo que avisara de que finalizaba el "alto al fuego permanente", **ETA hizo explotar en un parking del aeropuerto de Madrid un potente artefacto que mató a dos personas y destrozó el aparcamiento, colocando el proceso en una fase terminal y acabando con la credibilidad que pudiera darse a futuros compromisos de ETA.**²² El Gobierno oficializó la ruptura de las negociaciones, y los partidos políticos iniciaron un debate sobre la conveniencia o no de mantener hilos de comunicación con Batasuna, que en un primer momento se limitó a lamentar los hechos y anunció próximas iniciativas de su parte para recomponer el proceso. Gran parte de las fuerzas políticas manifestaron que deberían cortarse todos los diálogos con ETA hasta que esta organización no renunciara a la violencia y anunciara su disolución.

Diez días después del atentado en Madrid, **ETA difundió un comunicado afirmando que para ella seguía vigente el alto al fuego decretado en marzo, pero agregando que "sus decisiones y respuestas serán acordes a las actitudes del Gobierno español",** y que "en la medida en que persista la situación de agresión contra Euskal Herria, ETA tienen también la firme determinación de responder". Estas clarificaciones dejaron sin sentido el alcance de un "alto al fuego permanente", que en propiedad significa no realizar ningún tipo de atentado ni actos intimidatorios mediante la violencia. A partir del atentado, varias personalidades, como el presidente del Partido Nacionalista Vasco, J. Jon Imaz, señalaron que la ambigüedad del término "alto al fuego permanente" debería ser substituida por un compromiso de ETA de un alto al fuego "irreversible". Un día antes del comunicado, Batasuna realizó una rueda de prensa en la que su líder, A. Otegi, pidió a ETA que "mantuviera intactos los compromisos de su declaración de alto

al fuego permanente del pasado 22 de marzo". Era la primera vez que Batasuna hacía una petición expresa de este tipo a ETA. La mayoría de los actores políticos, no obstante, manifestaron que el paso dado por Batasuna era insuficiente. A. Otegi también se comprometió a defender que el diálogo político se produjera en ausencia de cualquier tipo de violencia, y pidió al Gobierno que manifestara públicamente su disposición y su compromiso con el diálogo multilateral. Paralelamente, el Colectivo de Presos Políticos Vascos manifestó que a partir de febrero iniciarían un proceso de lucha en pro de la determinación y la amnistía.

Es de destacar, sin embargo, que a mediados de enero de 2007, el presidente J. L. Rodríguez Zapatero prometió firmeza policial sin renunciar a un final dialogado si ETA abandonase las armas. Señaló también que no deberían pasar desapercibidas las declaraciones efectuadas en aquellos días, y en un tono más bien positivo, por parte de A. Otegi y Rafa Díez (secretario general del sindicato LAB, y una de las personas más influyentes en la izquierda abertzale). Otegi, por ejemplo, manifestó que el "el proceso se debe dar en un clima muy concreto, en el que todas las violencias tienen que desaparecer",²³ aunque días antes también había clarificado que "la izquierda abertzale sigue haciendo una apuesta por un modelo de conversaciones políticas con contenidos políticos para resolver efectivamente el conflicto yendo a sus raíces, definiendo si somos o no una nación, cuál es su territorio, cómo se articula ese territorio y si tenemos o no derecho a decidir".²⁴ R. Díez, por su parte, afirmó que "era ya hora de que todos los dirigentes de todas las partes, ETA, Gobierno y partidos, eliminaran todos los factores de ambigüedad a la hora de impulsar un proceso de paz y de solución política al conflicto", añadiendo que "no hay proceso con bombas, pero tampoco con leyes de excepción".²⁵ En febrero de 2007, ETA envió un carta al presidente Zapatero, insistiendo en la necesidad de retomar los contactos. El Gobierno mantuvo un negociador que se vio en solitario con ETA en tres ocasiones, marzo, abril y mayo de 2007, en los que el Sinn Féin –que coparticipaba en el Gobierno norirlandés se incorporó al grupo de árbitros aceptados por el Centro para el Diálogo Humanitario.²⁶ En mayo de realizaron dos encuentros en las proximidades de Ginebra: una reunión de la "mesa política" entre Batasuna y PSE, y otra de la "mesa técnica" entre ETA y el Gobierno.

En los días posteriores al atentado de Madrid, tanto desde la prensa²⁷ como desde círculos políticos se especuló en la existencia de serias divergencias

21 Gara, 19-11-2006.

22 Analistas como John Carlin (El País, 21 de enero de 2007), recordaron que el IRA cometió atentados de gran magnitud (como el de Londres en febrero de 1996, cuando llevaba cumpliendo 17 meses de tregua), con el objetivo de ganarse más respeto de Londres, y no para acabar con el proceso. No sería de descartar que ETA hubiera realizado el atentado de Madrid actuando sobre la misma lógica.

23 El Diario Vasco, 17 de enero de 2007.

24 Gara, 14 de enero de 2007.

25 Gara, 17 de enero de 2007.

26 Fernando Jáuregui y Miguel Ángel Menéndez, op.cit, pp. 201 y 208.

en el seno de ETA, y que incluso la cúpula de esta organización había recortado el poder para negociar a José Urrutikoetxea "Ternera", hacia el mes de agosto de 2006, reforzándose en cambio el sector más militarista, que la prensa señaló que estaría encabezada por Garikoitz Aspiazu "Txeroki" desde finales de 2003²⁷, lo que significaría que existiría desde hace meses un pulso muy importante en el seno de la organización, entre quines apostaban por el diálogo y los partidarios de mantener acciones ofensivas. Pulso que finalmente fue ganado por los segundos.

El camino hacia la no violencia de la izquierda abertzale

En el 2008 se celebraron elecciones en el Parlamento Vasco, en las que por primera vez en la historia la fuerza más votada fue la de los socialistas vascos (PSE-EE), con el 38'09% de los votos, lo que permitió inaugurar un nuevo Gobierno encabezado por Patxi López, con el apoyo del Partido Popular (PP). Este nuevo Gobierno se propuso normalizar la vida política vasca, en la que no tenía cabida la izquierda abertzale, con una política de "tolerancia cero" a cualquier expresión de violencia o de justificación de la misma.

Necesitada de hacer política en las instituciones, y pensando en las elecciones municipales de 2011, la izquierda abertzale siguió un proceso de madurez hacia el desmarque de la violencia, con iniciativas que recordaban la metodología utilizada en su momento en Irlanda del Norte. Así, en noviembre de 2009 (un mes después de que el líder de Batasuna, Arnaldo Otegi, fuera encarcelado por intentar reconstruir de dicha formación política) aprobó la Propuesta de Alsasua, titulada "Un primer paso para el proceso democrático: principios y voluntad de la izquierda abertzale", que constaba de siete puntos: 1) la voluntad popular expresada por vías pacíficas y democráticas, se constituye en la única referencia del proceso democrático de solución; 2) el ordenamiento jurídico-político resultante en cada momento debe ser consecuencia de la voluntad popular; 3) los acuerdos deberán respetar y regular los derechos reconocidos; 4) el diálogo político inclusivo y en igualdad de condiciones se constituye en la principal herramienta; 5) el diálogo entre las fuerzas políticas debe tener como objetivo un Acuerdo Político resolutorio, a refrendar por la ciudadanía; 6) el proceso democrático tiene que desarrollarse en ausencia total de violencia y sin injerencias (Sudáfrica e Irlanda como ejemplos); 7) debe establecerse un proceso de diálogo y acuerdo multipartito, que debe regirse los principios del senador Mitchell. Debe establecerse un proceso de negociación entre ETA y el Estado español

que verse sobre la desmilitarización del país, liberación de presos políticos, vuelta de exiliados y un tratamiento justo y equitativo del conjunto de víctimas del conflicto.

Un mes y medio después, ETA hizo público un comunicado en el que señalaba que "la izquierda abertzale ha hablado y ETA hace suyas sus palabras", lo que podía interpretarse como una declaración tácita de tregua, en la medida en que cualquier posible atentado podría conllevar una condena de la izquierda abertzale. De hecho, en un incidente no buscado sucedido en Francia en el que murió un agente de policía, ETA puso entre la espada y la pared a la izquierda independentista, que se vio obligada a reaccionar como pudo ante el riesgo de perder su credibilidad, en un momento en que estaba discutiendo un documento de suma importancia para su futuro. Este documento, que puso fin a un debate de meses, fue publicado en febrero del 2010, y del que destacamos seis aspectos esenciales: 1) existe masa crítica para orientar convenientemente el proceso democrático por vías políticas; 2) hay que articular un proceso democrático que tenga como base la negociación, el acuerdo político y la participación popular; 3) deben construirse las condiciones para desarrollar adecuadamente este proceso, es decir, sin injerencias, injusticias y sin violencia; 4) la lucha de masas, la lucha institucional y la lucha ideológica, la modificación de la correlación de fuerzas y la búsqueda de apoyo internacional serán los únicos instrumentos del proceso democrático; 5) el proceso democrático tiene que desarrollarse en ausencia total de violencia y sin injerencias, rigiéndose el diálogo y la negociación entre las fuerzas políticas por los principios de senador Mitchell. Nadie podrá utilizar la fuerza o amenazar con su uso para influenciar en el curso o el resultado de las negociaciones multipartitos, así como para tratar de modificar el acuerdo que nazca de las mismas; 6) en el futuro la Izquierda Abertzale debería disponer de una formación política legal para la intervención político-institucional, así como para participar en la mesa de partidos políticos donde se logre el acuerdo político-resolutorio.

Poco después, a finales de marzo, se hizo pública la llamada "Declaración de Bruselas", firmada por la Fundación Nelson Mandela, Desmond Tutu, Frederick W. De Klerk, Mary Robinson, John Hume, Albert Reynolds, Jonathan Powell, Betty Williams y otras personalidades, en la que se daba la bienvenida y se elogiaba los pasos propuestos y el nuevo compromiso público de la Izquierda Abertzale con los medios exclusivamente políticos y democráticos y una total ausencia de violencia para conseguir sus objetivos políticos, y en donde se hacía un llamamiento a ETA "para que apoye este compromiso declarando un alto el fuego

27 El País, 31 de diciembre de 2006, p. 32, y 3 de enero de 2007, p. 16.

28 El País, 21 de enero de 2007

permanente y completamente verificable". Esta interpelación a ETA se refrendó el 24 de abril en un nuevo documento, la "Declaración de Pamplona", en el que la izquierda abertzale, además de insistir en que la actividad ha de ser exclusivamente política y de tomar como referencia el modelo de Anoeta (diálogo directo ETA-Gobierno y mesa de partidos), señala también que "la experiencia demuestra que el esquema de los desacuerdos que ha pivotado, por parte del Estado, sobre la activación represiva y, por parte de ETA, sobre la reanudación de las acciones armadas, lejos de solucionar los bloqueos al diálogo, no ha hecho sino producir un bloqueo superior, que ha llevado a las partes a posiciones alejadas de la solución y a un escenario de colapso. Este esquema debe ser superado y en esa dirección los principios del senador Mitchell se convierten en el marco de referencia que permite la superación eficaz de los obstáculos".

A mediados de 2010, por tanto, cuando la izquierda abertzale llegaba a un acuerdo histórico con Eusko Alkartasuna (EA), con el objetivo estratégico de luchar por la creación de un Estado vasco por medios pacíficos, y con el esquema referencial de "paz por participación política", ETA quedaba en la disyuntiva de preparar el terreno para su autodisolución a corto plazo, o para decretar una tregua a largo plazo, aunque sólo el primer escenario es el que posibilitaría la plena incorporación de la izquierda abertzale a la vida política con el beneplácito del Gobierno de Madrid.

El Comunicado de ETA

Dos semanas después de su declaración de confirmación del cese de operaciones ofensivas, ETA hizo público un nuevo comunicado, dirigido esta vez a la comunidad internacional en general y a los firmantes de la Declaración de Bruselas en particular, en el que mostraba su disposición a analizar juntos los pasos que necesita una solución democrática al conflicto vasco, «incluidos los compromisos que debe adoptar ETA». La organización armada mostró su respeto y agradecimiento a los firmantes del texto que se presentó en marzo para solicitar de ETA un alto el fuego permanente y verificable, y del Gobierno español una respuesta adecuada a ello. En la misma línea, ETA afirmaba acto seguido que para que se produzca una superación «definitiva» del conflicto, «la solución debe ser firme inevitablemente, construirse en torno a compromisos multilaterales y desarrollarse a través del diálogo y de la negociación». ETA valoraba como «muy importante» la aportación internacional. En este sentido, hizo un llamamiento a los agentes e instituciones internacionales «para que impulsen y para que

participen en la estructuración de un proceso democrático que dé solución permanente, justa y democrática a un conflicto político de siglos».

Creo no pecar de ingenuo si afirmo que, definitivamente, hemos entrado en la recta final del proceso que ha de llevar a la desaparición de ETA del escenario político en este país. El último comunicado de la organización, más que el anterior de afirmación que se estaba en un período sin acciones ofensivas, es una declaración de intenciones que conllevará a una secuencia de acontecimientos esperanzadores. El sometimiento a la Declaración de Bruselas en la que se pedía un alto el fuego definitivo y verificable, significa, ni más ni menos, que ETA ya no utilizará más las armas ni cometerá un atentado. Simplemente se acabó esta trágica y larga etapa. Entramos en un período nuevo en el que ETA busca su pista de aterrizaje para disolverse. No será cosa de un día, evidentemente, pero tampoco tiene que alargarse durante muchos años. Su declaración que está dispuesta a analizar la situación con los premios Nobel de la Paz que firmaron la Declaración de Bruselas significa que ETA está dispuesta a escuchar un único mensaje: que debe disolverse para el bien de todos y para que la izquierda abertzale pueda hacer política de forma normalizada. Y si está dispuesta a escuchar ese mensaje es porque sabe que ya no tiene otra opción, y lo único que intenta es legitimar y arropar la decisión de terminar. Busca un escenario digno que no le suponga una claudicación ni una derrota. Pero lo importante es que entiende que le llegó la hora.

Una tregua en la realización de atentados no es una cuestión de por sí verificable: se atenta o no se atenta. Si se introduce la variable de la verificación es porque hay un elemento nuevo en el escenario, la entrega de las armas, que sí es algo sujeto a una posible verificación internacional. De nuevo ETA estaría buscando ese escenario para acompañarse de personas honorables que legitimen sus pasos. Es una estrategia comprensible, que le beneficia, pero que nos beneficia igualmente a los demás, porque lo importante es la entrega de las armas. Ello no ocurrirá gratuitamente, sino que irá acompañado de una nueva petición de negociación con el Gobierno, en busca de un intercambio basado en la favorabilidad para sus presos y para el retorno de personas exiliadas. Forma parte del guión inevitable, y será de nuevo en Suiza o Noruega, los países europeos que no están sujetos a las restricciones de las listas antiterroristas de la UE, donde habrá que dialogar, los mismos sitios que probablemente habrán de trasladarse los nóbeles de la Paz para convencer a ETA de su fin.

El fracaso de las anteriores negociaciones, después del atentado de Barajas, no tiene

16

porque repetirse en esta ocasión. Hemos llegado ya demasiado lejos para pensar en una vuelta atrás. Los acontecimientos están marcando una nueva dinámica más consistente en la que el factor negociación será inevitable, y nadie debería escandalizarse por ello. Estamos en otro momento, más prometedor, en el que junto a la necesaria prudencia y a las garantías del caso, habrá que tener el coraje y la inteligencia de actuar de la forma más apropiada para que las cosas salgan bien esta vez. Es factible, porque definitivamente llegó la hora del abandono de las armas. Sólo hay que hacerlo posible.

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

El proceso de paz en Colombia

Vicenç Fisas

Noviembre de 2010



Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

Contexto del conflicto	5
Antecedentes del proceso de paz	5
FARC	6
ELN	8
El proceso de paz en 2010	14

RESUMEN

El conflicto colombiano es el más antiguo del mundo que todavía no se encuentra en fase de negociación. Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas han existido intentos de encontrar una salida política negociada. Este Quadern repasa dichos intentos, tanto de la guerrilla de las FARC como del ELN, y analiza las posibilidades de diálogo con el actual Gobierno colombiano.

Contexto del conflicto

El conflicto armado en Colombia tiene unas raíces muy profundas, que van más allá del surgimiento de las actuales guerrillas en los años 60. A la violencia que caracterizó las relaciones entre liberales y conservadores desde el siglo XIX hasta la época del Frente Nacional (1958-1978), hay que añadir la represión contra cualquier opción política alternativa. Así, la política al servicio de los intereses de la élite, la exclusión social y la falta de opciones democráticas de oposición explican el surgimiento de los distintos grupos guerrilleros de los años 60 y 70, entre ellos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), ambos nacidos en 1964 y que en la actualidad cuentan con unos 10.000 y 3.000 efectivos, respectivamente. La violencia se agravó con la aparición a principios de los años ochenta de los grupos paramilitares, especialmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), para llevar a cabo la lucha contrainsurgente. En este contexto de violencia, hay que añadir el fenómeno de la producción y exportación de droga y el surgimiento de nuevas estructuras paramilitares vinculadas al narcotráfico, que ha hecho más complejo el conflicto, donde la población civil es la principal víctima.

Antecedentes del proceso de paz

Desde los años ochenta se han ido produciendo múltiples esfuerzos de construcción de paz, tanto por parte de los actores en conflicto como de la sociedad colombiana. En 1982, el presidente Betancur convocó a las guerrillas a un acuerdo de paz. Dos años después, las FARC ordenaron un alto al fuego que duró formalmente hasta 1990, cuando el presidente Gaviria ordenó un ataque al centro de mando de las FARC. En 1990, y después de una larga negociación, se desmovilizó la tercera guerrilla del país, el M-19, fruto de la cual se aprobó una nueva Constitución en 1991 que formalmente consolidaba el Estado de derecho. En este último año se desmovilizaron otros grupos (EPL, PRT, MAQL), en 1992 el CER, en 1994 la CRS, MPM, MMM y FFG, y en 1998 el MIR-COAR. En relación a las guerrillas que no se desmovilizaron entonces, en 1991 y 1992 se celebraron encuentros en Caracas y Tlaxcala (México) entre el Gobierno y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, de la que formaban parte las FARC, el ELN y el EPL, pero las conversaciones de 1992 quedaron suspendidas después de que las FARC asesinaran a un ministro que tenían secuestrado. En 1995, la Conferencia Episcopal colombiana creó la Comisión de Conciliación Nacional (CCN), y en 1997, el presidente Samper propuso crear un Consejo Nacional de Paz formado por instituciones y sociedad civil. En enero de 1999, el secretario general de Naciones Unidas nombró a Jan Egeland como su primer delegado para Colombia, quien, tres años más tarde, sería sustituido por James Lemoyne.

Ley 434 de 1998 por la que se crea el Consejo Nacional de Paz

Art. 3. "Créase el Consejo Nacional de Paz con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Su misión será propender para el logro y mantenimiento de la paz, y facilitar la colobación armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente".

Parágrafo. "Si existiere conflicto armado interno, podrán igualmente participar los actores armados irregulares, siempre y cuando, a juicio del Consejo, hayan manifestado su voluntad expresa de participar en un proceso de paz".

Artículo 6º. Funciones. El Consejo Nacional de Paz tendrá las siguientes funciones:

1. Como asesor y consultor del Gobierno Nacional:

a) Asesorar de manera permanente al Gobierno Nacional en materias relacionadas con la consecución de la paz;

b) Elaborar propuestas para el Gobierno Nacional acerca de soluciones negociadas al conflicto político armado interno, el respeto, promoción y defensa de los derechos humanos, la aplicación efectiva del Derecho Internacional Humanitario, la disminución de la intensidad o el cese de las hostilidades, la reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos guerrilleros, la reconciliación entre los colombianos, la consolidación de la democracia, y la creación de condiciones que garanticen un orden político, económico y social justo;

c) Proponer al Gobierno Nacional mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de diálogo y negociación con los grupos guerrilleros;

d) Promover, difundir y establecer estrategias para que se respeten los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario;

e) Presentar sugerencias ante las autoridades competentes, debidamente sustentadas, en materia de organización territorial y competencia municipal de servicios públicos en plena concordancia con las políticas, planes y estrategias de paz concebidas.

Las sugerencias son de obligatoria evaluación por parte de las autoridades, a excepción del órgano legislativo;

f) Motivar a la ciudadanía para presentar iniciativas en materia de paz, transmitir al Gobierno Nacional las propuestas de paz formuladas por la sociedad civil y promover en todo el país la cultura y la formación educativa de la paz;

g) Asesorar al Gobierno Nacional en el diseño de las modalidades de acción y participación internacional, a partir de la colaboración de gobiernos extranjeros y entidades y organismos internacionales;

h) Proponer al Gobierno nacional mecanismos de incentivos con el fin de propiciar inversión del sector privado en programas, políticas y planes de paz en las zonas de conflicto.

En el Consejo, que estará presidido por el Presidente de la República, habrá una representación de 24 personas de la sociedad civil.

FARC

El apoyo internacional en busca de un proceso de paz tuvo su punto álgido durante el mandato del presidente Andrés Pastrana, que mantuvo la convicción de que se podía negociar en medio del conflicto y sin un alto al fuego. A finales de 1998, el presidente Pastrana permitió la desmilitarización de una amplia zona del país para negociar con las FARC, con las que acordaron una Agenda de 12 puntos (Agenda Común para el cambio hacia una nueva

Colombia, o Agenda de La Machaca, de mayo de 1999) y, posteriormente, se conformó una Mesa Nacional de Diálogos y Negociación, así como un Comité Temático. En marzo de 2001, se estableció el Grupo de Amigos del proceso con las FARC, conformado por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela. En febrero del 2002, sin embargo, se interrumpió definitivamente el diálogo con las FARC, después de varias crisis y de que esta guerrilla secuestrara un avión. Después de la ruptura de las negociaciones con las FARC, la coyuntura cambió radicalmente, pues el nuevo presidente Álvaro Uribe llegó al poder con un programa de "seguridad democrática" basado en la recuperación del espacio público y el combate militar contra las guerrillas, con el apoyo de los EEUU mediante el Plan Colombia. Desde entonces, no se han reanudado las negociaciones con las FARC, más allá de acercamientos puntuales para lograr un acuerdo humanitario. En febrero de 2005, el secretario general de la ONU suspendió la misión de buenos oficios para la búsqueda de acercamientos con las FARC, después de seis años de actividad, ya que reconoció la imposibilidad de realizar esta tarea y poder mantener un contacto directo con los responsables de la guerrilla.

Desde el 2002 sólo se han producido intentos esporádicos de acercamientos, además de diálogos para el intercambio humanitario. Así, en diciembre de 2005 el Gobierno aceptó una propuesta presentada por la Misión Técnica Exploratoria –formada por los Gobiernos de Francia, España y Suiza- en la que se estableció un sistema de seguridad que podría permitir a los representantes del Gobierno y de las FARC encontrarse en una zona de 180 km² cercana al municipio de Pradera (Valle), aunque la propuesta no fue aceptada por las FARC. En septiembre de 2006, el Gobierno colombiano se mostró dispuesto a autorizar una "zona de encuentro" en el Departamento del Valle para iniciar conversaciones con las FARC que permitieran llegar a un acuerdo humanitario y al inicio de unas negociaciones políticas con dicho grupo. A principios de octubre, y con una velocidad inusual, la guerrilla de las FARC y el Gobierno intercambiaron comunicados con propuestas que no sólo abrían la vía a un posible acuerdo humanitario sino a unas posteriores negociaciones de paz. El Gobierno se mostró partidario, por primera vez, de un despeje militar limitado en el tiempo de dos municipios en el departamento del Valle, e incluso consideró viable la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente, como final del proceso de paz. En mayo de 2007, el presidente Álvaro Uribe anunció la excarcelación de más de un centenar de presos de dicha guerrilla, para propiciar la liberación de los secuestrados que estaban en manos de esta organización. Por solicitud del presidente de Francia, Nicolás Sarkozy, el presidente Uribe también decidió excarcelar al dirigente Rodrigo Granda, quién posteriormente recibió permiso para trasladarse a Cuba. Las FARC, por su parte, calificaron la liberación de presos como un engaño, pero se reservaron la posibilidad de que Rodrigo Granda pudiera ejercer de verificador de un posible intercambio humanitario. En diciembre de aquel año, finalmente, el presidente Álvaro Uribe autorizó a la Iglesia Católica colombiana para que ejerciera una tarea de facilitación, autorizando una zona de encuentro con las FARC de 150 km², por un mes, en una zona rural y poco habitada. Todas estas propuestas fallidas fueron precedidas, en el transcurso de 2008, de la muerte del líder fundador de las FARC, Manuel Marulanda, y de la muerte de dos personas de su Secretariado, Raúl Reyes e Iván Ríos, en un ataque aéreo en territorio ecuatoriano, el primero, y asesinado el segundo. En 2009 es de señalar que en febrero, el máximo dirigente de las FARC, Alfonso Cano, expresó que su movimiento tenía voluntad de dialogar con el actual Gobierno, sobre la base de que otorgaran las garantías necesarias para sus portavoces, y reiteró la plataforma bolivariana para un nuevo gobierno, contenida en 11 puntos o demandas.

Esquema de la negociación en El Caguán

Segundo Nivel



Objetivos planteados por las FARC en diciembre de 2008

- Una fuerza pública fundamentada en los principios bolivarianos de nunca utilizar las armas contra el pueblo.
- Participación democrática a nivel nacional, regional y municipal en las decisiones estratégicas que afectan a cada nivel.
- Parlamento unicameral
- Independencia en la elección de organismos de control institucional, así como en la integración de las altas cortes.
- Los sectores estratégicos de la producción deben ser propiedad del Estado. El énfasis económico se hará en la producción y en la autosuficiencia alimentaria.
- Quienes más riquezas posean mayores impuestos pagarán. El 50% del presupuesto nacional se destinará a lo social y el 10% a la investigación científica.
- Tierras productivas para el campesinado con grandes incentivos y ayudas.
- Estrategias para mantener el equilibrio ecológico.
- Relaciones internacionales bajo el principio de la no intervención de fuerzas extranjeras.
- Legalización de la producción y comercialización de la droga con estrategias de sustitución de cultivos.
- Respeto a los derechos de las etnias y las minorías.

ELN

En cuanto al ELN, las primeras negociaciones entre el Gobierno y esta guerrilla datan de 1991 (Caracas y Tlaxcala). En 1998, las dos partes firmaron en Madrid un acuerdo de paz que preveía la celebración de una Convención Nacional. El mismo año, los negociadores del ELN se reunieron en Maguncia (Alemania) con miembros de la sociedad civil y firmaron el acuerdo "Puerta del Cielo", centrado en aspectos humanitarios. En 1999, Gobierno y ELN retomaron los contactos en Cuba, y al año siguiente, el Gobierno autorizó crear una zona de encuentro en el sur de Bolívar, con el acompañamiento de los Países Amigos de este proceso (Cuba, España, Francia, Noruega y Suiza). En junio del 2000, no obstante, el presidente Pastrana dio por finalizados los

intentos de llegar a un acuerdo con este grupo. En el 2002, el Alto Comisionado para la Paz realizó nuevas rondas exploratorias con el ELN desde Cuba y, a mediados del 2004, se iniciaron nuevas conversaciones exploratorias con la facilitación de México.

A principios de 2005, prosiguió la facilitación del embajador mexicano Andrés Valencia para conseguir un acercamiento con la guerrilla ELN. Después de una crisis temporal respecto al proceso de facilitación, a finales de marzo, este grupo y el Gobierno colombiano intercambiaron propuestas encaminadas a alcanzar una negociación directa desde el exterior (en México o Cuba), superando la etapa de acercamientos e iniciando un proceso de paz, en el que se reforzaría el acompañamiento internacional. A pesar de la buena situación, de repente el ELN dio por finalizada la facilitación mexicana al descalificar el papel de México por su voto contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. No obstante, la guerrilla destacó el papel facilitador alternativo que podría jugar el Grupo de Países Amigos (España, Francia, Suiza, Noruega y Cuba). Durante el tercer trimestre de 2005, continuaron las exploraciones entre el ELN y el Gobierno, discutiendo la propuesta gubernamental de crear una mesa de acercamiento en el exterior (por un tiempo breve y definido) y sobre el acompañamiento internacional. En septiembre, el presidente Álvaro Uribe autorizó la salida de la prisión del portavoz del ELN, Francisco Galán, por un período de tres meses, a fin de que pudiera avanzar conversaciones con todos los sectores de la sociedad civil colombiana, y como respuesta a una iniciativa ciudadana (el "Grupo de Garantes") que fue igualmente aprobada por el ELN. Esta guerrilla había señalado lo que consideraban los cinco obstáculos que bloqueaban el inicio de un auténtico proceso de paz: la negación del Gobierno de la existencia de un conflicto armado; la crisis humanitaria; las causas sociales, políticas y económicas del conflicto; la ausencia de espacios para la participación de la sociedad civil y la falsa negociación con los grupos paramilitares. Días antes de vencer el plazo, el Gobierno renovó por tres meses la libertad del portavoz del ELN y después llegó a un acuerdo con esta guerrilla para llevar a cabo exploraciones formales en Cuba durante el mes de diciembre, con el acompañamiento de Noruega, España y Suiza, en lo que se llamó "mesa de acercamiento en el exterior".

Después de un primer encuentro en La Habana (Cuba), durante el mes de diciembre de 2005, se realizó un segundo encuentro en la misma ciudad en el mes de febrero de 2006, tras el cual el presidente del Gobierno colombiano, concedió un reconocimiento como interlocutores representantes del ELN a Antonio García, Ramiro Vargas y Francisco Galán, lo cual les posibilitaba viajar por el interior de Colombia y por el extranjero, al levantárseles las órdenes de captura. Ambas partes acordaron igualmente crear una mesa alterna en la que participarían los embajadores de los tres países acompañantes (España, Noruega y Suiza), para tratar "asuntos coyunturales". El ELN, por su parte, declaró un cese unilateral de acciones ofensivas durante el período electoral parlamentario. A finales de marzo, el representante del ELN, A. García, se trasladó de Cuba a Colombia para mantener reuniones con representantes sociales y diplomáticos. En abril se realizó la tercera ronda exploratoria en La Habana. Según el jefe militar de la guerrilla, A. García, países como Holanda, Suecia, Canadá y Japón estarían también dispuestos a apoyar los diálogos. La Iglesia Católica colombiana, por su parte, anunció que pediría al Vaticano sumarse al acompañamiento internacional del proceso de negociación. El ELN manifestó su disposición a asistir a una nueva ronda de negociaciones en Cuba a principios de octubre, y anunció el inicio de una Campaña Política por la Paz. En septiembre, el ELN anunció haber realizado el IV Congreso como su máximo evento interno, en el que participaron los comandantes y delegados de todas sus estructuras guerrilleras. Las conclusiones insistieron en la búsqueda de una solución política al conflicto para la obtención de la paz, entendida ésta como la superación de las profundas desigualdades, la superación de la crisis

humanitaria y la construcción de un “nuevo Gobierno de nación, paz y equidad”. Además reiteraron que la lucha política era la forma principal de lucha, incluida la lucha electoral, para acceder a nuevas gobernabilidades locales y regionales. El evento ratificó la propuesta de la Convención Nacional como el escenario democrático incluyente para construir un consenso nacional para superar los graves problemas que vivía el país. En este sentido, invitaron a todas las fuerzas políticas y sociales revolucionarias, patrióticas y democráticas a la unidad para enfrentar los retos que demanda la construcción de un nuevo país en paz y con justicia social, y reconocieron el Polo Democrático Alternativo como la única alternativa de oposición a la derecha en Colombia. Asimismo invitaron a la guerrilla de las FARC a trabajar por la unidad del movimiento insurgente sobre la base de las afinidades pero con respeto por las singularidades de cada organización. El negociador del ELN, Antonio García, anunció que propondría al Gobierno una amnistía para todos los presos políticos, la realización de la Convención Nacional y el estudio de una agenda con temas económicos y sociales para abordar la crisis del país y la superación de la guerra.

En octubre de 2006, el Gobierno y el ELN celebraron en Cuba la cuarta ronda exploratoria, donde destacaron al finalizarla el avance en el diseño del proceso con el establecimiento de dos ejes estructurales hacia un Acuerdo Base: Ambiente para la Paz y Participación de la Sociedad. A mediados de diciembre, el Comando Central del ELN (COCE) lanzó un comunicado en el que mantenía su disposición de acordar un cese al fuego y a las hostilidades bilateral con el Gobierno, además de reclamar la gestación de un nuevo Gobierno de coalición, la formación de una Comisión Especial de la Verdad a quien los paramilitares informasen de los hechos y secretos que el país debía conocer, iniciar la depuración de las instituciones, una solución de fondo al narcotráfico sin recurrir a las fumigaciones y el rechazo a la extradición de los colombianos. A la mañana siguiente, la Comisión de Garantes del proceso con el ELN realizó un rueda de prensa en la que presentó su “hoja de ruta” para el año 2007, que fue criticada por el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, por no haber sido debatida previamente entre las partes (Gobierno y ELN), al tratarse de temas de negociación que deberían abordarse en la próxima ronda de negociación, prevista para los inicios de 2007 en La Habana.

Francisco Galán, portavoz desde hacía 16 años de dicha guerrilla, recibió en los primeros meses de 2007 la libertad condicional, y el Gobierno otorgó al miembro del Comando Central de dicha guerrilla, Pablo Beltrán, la condición de Miembro Representante, dándole libertad de movimiento para que se vinculara a la delegación negociadora del ELN, que pasó a ser de cuatro personas. A principios de marzo concluyó en La Habana la quinta ronda de conversaciones entre el Gobierno y el ELN, contando con los buenos oficios del premio Nobel de Literatura, Gabriel García Márquez, y sin que las partes hicieran público el contenido de las mismas. La delegación de la guerrilla estuvo encabezada por Pablo Beltrán, en sustitución del jefe militar, Antonio García. A mediados de abril, el Gobierno y el ELN iniciaron una nueva ronda de conversaciones, en La Habana, de una duración inicial de seis semanas. A diferencia de las cinco rondas anteriores, las partes se comprometieron a llegar a un acuerdo significativo (el llamado “acuerdo base”) para avanzar en un proceso de paz, empezando por alcanzar algún tipo de cese de fuego y de hostilidades. Así, el ELN propuso un cese de fuego y hostilidades bilateral, temporal, de carácter experimental y sin localización de las fuerzas guerrilleras, y exigió al Gobierno que congelara los trámites para la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC), entre otras medidas económicas y sociales. El Gobierno y el ELN iniciaron en agosto la octava ronda de conversaciones, en La Habana, sin lograr resultados ni poder firmar el llamado Acuerdo Base, al no ponerse de acuerdo en la forma de concentrar y verificar los efectivos de dicha guerrilla. El Gobierno insistió en la exigencia de que se localizaran en uno o varios puntos, incluso en el

exterior, pero en coordenadas previamente fijadas y con los nombres de todas las personas concentradas, que estarían en posesión de una comisión verificadora internacional, aspecto que fue rechazado por el ELN, que no estaba dispuesto a revelar la identidad de sus miembros ni concentrarse en condiciones que les supusieran desventaja militar. En esta ronda, y por primera vez, participaron miembros del Consejo Nacional de Paz (CNP), instancia creada hace años y que no había sido puesta en funcionamiento hasta el momento. El CNP presentó una propuesta de realizar la verificación en corredores de movilidad en 10 zonas del país y la presencia de observadores internacionales que estarían en cada región. Los observadores contarían con mecanismos de comunicación para mantener permanente contacto con los comandantes militares y los jefes insurgentes. En septiembre, delegaciones del Gobierno y del ELN se reunieron en Caracas, al aceptar los buenos oficios ofrecidos por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, para ayudar a desbloquear el proceso. Los delegados del ELN iniciaron consultas con el Comando Central de la organización para determinar su posición en la futura ronda de negociaciones. El Consejo Nacional de Paz, por su parte, creó una comisión encargada de articular en una política pública los esfuerzos que desde el Gobierno y el sector público se adelantaban en torno a los programas de desarrollo y paz. Asimismo decidió crear otra comisión de carácter permanente para el seguimiento a los diálogos de paz con el ELN. Gobierno y ELN decidieron realizar un nuevo encuentro a finales de diciembre, pero la tensión creada con el Gobierno venezolano hizo postergar esa ronda para los inicios del año 2008, sin que a finales de año se supiera si volvería a realizarse en La Habana.

Propuestas del Gobierno y del ELN a finales de 2007

El Gobierno propone:

- Firma de Acuerdo Base ya.
 - Se reconoce la existencia del conflicto armado
 - Se reconoce al ELN como parte
 - Retiro del calificativo de terrorista y salida del ELN de la lista de organizaciones terroristas de la UE
- Liberación de todos los secuestrados y compromiso de abandono de esta práctica
- Inicio de fase de 2 meses de duración para la discusión y acuerdo para inicio de cese de hostilidades y verificación.
 - Localización de todas las fuerzas del ELN (militantes y combatientes urbanos y rurales):
 - En un solo lugar
 - En varios lugares
 - En el exterior
 - Combinación de las dos anteriores
 - Depositar en una comisión especial de un organismo internacional, de confianza de las partes, la identidad de todos los miembros del ELN
 - Inicio de verificación "in situ": Comisión Verificadora acompaña permanentemente las fuerzas localizadas
 - Convocar al CNP para que inicie el estudio y proponga tratamiento:
 - al fenómeno del desplazamiento
 - al fenómeno de la desaparición forzada
 - al fenómeno de la persecución a líderes sociales y líderes políticos de oposición
 - Iniciar estudio de situación jurídica de presos del ELN a fin de producir excarcelaciones
 - Conformar comisión preparatoria de la Convención Nacional
 - Definir garantías para gestión política de voceros del ELN y funcionamiento de Casas de Paz
- Realización de la Convención Nacional

El ELN propone:

- Firma de Acuerdo Base.
 - Reconocimiento de la existencia del conflicto armado
 - Reconocimiento del ELN como parte
 - Retiro del calificativo de terrorista y sacada del ELN de la lista de organizaciones terroristas de la UE
 - Convocar al CNP para que inicie el estudio y proponga tratamiento:
 - al fenómeno del desplazamiento
 - al fenómeno de la desaparición forzada
 - al fenómeno de la persecución a líderes sociales y líderes políticos de oposición
 - Inicio de cese de fuego y hostilidades por seis meses (podrá ser prorrogado si las partes así lo deciden):
 - Suspensión de todas las acciones ofensivas contra las fuerzas vivas de las partes
 - Suspensión de todas las acciones contra la infraestructura
 - Liberación de todos los retenidos económicos y suspensión de esta práctica durante el tiempo que dure el acuerdo
 - Excarcelación de presos del ELN
 - Implementación de mecanismos de verificación
 - Garantías para la movilidad y gestión política de voceros del ELN y funcionamiento de Casas de Paz
 - Realización de gira internacional
 - Conformación de comisión preparatoria de la Convención Nacional
 - Realización de la Convención Nacional

Desacuerdo entre el ELN y el Gobierno:	
GOBIERNO	ELN
Cese de hostilidades	Cese de fuego y de hostilidades
Temporal y prorrogable pero con miras a la desmovilización y desarme	Temporal y experimental. Desmovilización y desarme no está en discusión
Verificar exige localización de todos los miembros del ELN + identificación	Verificar sin localización ni identificación de sus miembros. Verificación basada en la confianza y voluntad política de cumplir
Comisión verificadora de OEA + componente nacional	Comisión verificadora de ONU + países amigos + componente nacional
Liberación de todos los secuestrados y renuncia definitiva a esta práctica	Liberación de todos los secuestrados económicos al inicio del cese de fuego y de hostilidades y suspensión de esta práctica durante el tiempo de vigencia del acuerdo
Gobierno financia sostenimiento económico de la fuerza del ELN y su plan político	Financiamiento no gubernamental del ELN y su plan político durante el tiempo que dure el cese de fuego y hostilidades
ELN queda impedido de reclutar nuevos miembros y de gestionar medios de financiación	Nuevos miembros del ELN se vinculan a actividades políticas y de paz
ELN debe redefinir internamente su línea política a favor de "no a la combinación de las formas de lucha"	Definición soberana de sus elementos de línea política

En enero de 2008, el ELN expresó su complacencia por el reconocimiento del Gobierno de Venezuela, del carácter político de las FARC y del ELN y por la demanda a la comunidad internacional para que estas organizaciones fueran reconocidas como fuerzas beligerantes y retiradas de las listas de organizaciones terroristas. Aseguraron que su reconocimiento como fuerza beligerante pondría de relieve la necesidad de pactar con el Gobierno un acuerdo de regulación de la guerra, como punto de partida para encarar un proceso de paz. Con todo al finalizar el trimestre no se abrió ninguna nueva ronda de negociación. La última fue en agosto de 2007. A principios de abril, el portavoz político de dicho grupo, Francisco Galán, se reunió con el presidente Álvaro Uribe en la

Casa de Nariño, con el propósito de tratar la parálisis de las conversaciones de paz que venía sosteniendo esta guerrilla con el Gobierno. Galán declaró que el encuentro lo hizo a título personal y que renunciaba a la guerra más no a sus convicciones, y que había sido autorizado por el Gobierno para mantener contacto permanente con el Comando Central de esa organización, en el propósito de trabajar por el retorno a la mesa de negociaciones. Dijo, además, que iba a liderar un trabajo de construcción de un consenso nacional por la paz, con todos los actores de la violencia en el país. Por su lado el Comando Central del ELN retiró la vocería a Francisco Galán y su condición de miembro de la delegación del ELN en los diálogos con el Gobierno, porque sus actos y puntos de vista no representaban la política del ELN, y lo dejaban en libertad de desarrollar su opción política como lo considerara pertinente.

Año	Lugar	Mes	Ronda
1991	Caracas (Venezuela) y Txacala (México)		
1992			
1993			
1994			
1995			
1996			
1997			
1998	Madrid	Abril	3ª Ronda
1999	La Habana	Mayo	
2000		Junio	
2001		Julio	
2002	La Habana	Agosto	
2003		Septiembre	
2004	México	Octubre	4ª Ronda
2005	La Habana	Noviembre	
2006		Diciembre	
2007		Enero	
		Febrero	5ª Ronda
		Marzo	
		Abril	6ª Ronda
		Mayo	
		Junio	7ª Ronda
		Julio	
		Agosto	8ª Ronda

A finales de abril, el Comando Central del ELN propuso al país un Acuerdo Nacional entre todas las fuerzas democráticas y sociales, para abrir un proceso de paz que se fundamente en la reconstrucción de la democracia, la justicia social y el bienestar de las mayorías. Dijo que se debería empezar por remover los inamovibles para un acuerdo humanitario. También propuso el impulso de un plan para abordar la grave crisis humanitaria de los desplazados y la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente sin exclusiones, así como un referendo para aprobar la nueva carta constitucional. En junio, el ELN manifestó que no consideraba útil continuar los acercamientos con el Gobierno colombiano, por lo que no se preveía la celebración de una nueva ronda. A pesar de ello, en mayo de 2009, y en una carta dirigida a

AUC	FARC	ERG	ELN	Disidencia	TOTAL
Desmovilizaciones colectivas					
31.671	101	38	N/A	N/A	31.810
Desmovilizaciones individuales					
3.682	14.626	N/A	3.047	494	21.849
TOTAL					
35.353	14.727	38	3.047	494	53.659

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, julio de 2010.

Colombianos y Colombianas por la Paz, el Comando Central del ELN planteó que no habrían temas vetados en el marco de un eventual proceso de diálogo y negociación, puntualizando su disposición a que se tratara en la mesa los temas del secuestro, la desaparición forzada y los presos políticos.

Reuniones del Gobierno con la insurgencia		
Años	Lugares	Grupos
1991	Cravo Norte (Colombia)	FARC, ELN, EPL
1991	Caracas (Venezuela)	FARC, ELN, EPL
1992	Tlaxcala (México)	FARC, ELN, EPL
1998-2002	San Vicente del Caguán (Colombia)	FARC
1998	Madrid (España)	ELN
1998	Maguncia (Alemania)	ELN
1999	La Habana (Cuba)	ELN
2002	La Habana (Cuba)	ELN
2005-2007	La Habana (Cuba)	ELN
2007	Caracas (Venezuela)	ELN

El proceso de paz en 2010

El Comando Central del ELN reveló en abril haber recibido propuestas del Gobierno de dialogar en secreto, las cuales rechazó por considerar que estaban revestidas de conveniencias de tipo electoral. **La guerrilla de las FARC, por su parte, cerró toda posibilidad de diálogos con el Gobierno en el exterior.** Así lo expresó el Secretariado de esta organización en un comunicado dirigido al Alto Comisionado para la Paz, Frank Pearl, en el que manifestaban que su disposición al diálogo había sido permanente, pero que no dialogarían con el Gobierno del presidente Uribe cuando solo le faltaban cuatro meses para concluir su mandato y mucho menos cuando la propuesta gubernamental establecía diálogos en el extranjero y en secreto. Reiteraron las FARC que mantendrían las puertas abiertas para el diálogo, siempre y cuando este se hiciera en Colombia y de cara a la nación. Por su parte, **la Comisión de Conciliación Nacional (CCN) presentó en mayo un paquete de propuestas con el propósito de construir una política que conduzca al final del conflicto armado y que contenga una salida negociada.** El documento final, que fue entregado a cada uno de los candidatos presidenciales, contenía “ocho mínimos”: política negociada de reconciliación y paz, democracia real y transparencia con los recursos públicos, equidad en los derechos para una vida digna, construcción de país desde la diversidad regional, alternativas productivas sostenibles, educación con calidad y cobertura, participación ciudadana en la construcción de los destinos colectivos y reforma agraria integral.

En junio, finalizaron los escrutinios electorales para la **Presidencia de la República, que dio como ganador a Juan Manuel Santos**, el cual resultó elegido con un programa de continuación de la política de gobierno del presidente Uribe. El presidente electo en su primer discurso aseguró que daría un manejo estrictamente diplomático y de respeto a las relaciones con los demás países, al tiempo que planteó que trabajaría por la integración latinoamericana como base del desarrollo y del progreso. El vicepresidente electo, Angelino Garzón, en sus primeras declaraciones a medios de prensa, aseguró que el nuevo Gobierno se esforzaría para transitar hacia la paz y la reconciliación, en el entendido que se daría continuidad a la política de “seguridad democrática” de Álvaro Uribe Vélez. Dijo además que pedía a las guerrillas de las FARC y ELN que tomaran la decisión más revolucionaria, que es ser capaces de pedirle perdón a la población y de expresar públicamente la inutilidad de la violencia para

alcanzar fines políticos, como también liberar sin condicionamientos a todos los secuestrados en su poder, como la base para que se diera en Colombia un proceso de paz.

En julio, días antes de la toma presidencial, las FARC difundieron un video en el que **Alfonso Cano, Jefe del Estado Mayor Central**, expresó su disposición a **conversar con el nuevo Gobierno**, concretamente sobre cinco puntos: las bases militares de Estados Unidos, los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la tierra, el régimen político y el modelo económico. El 4 de agosto, por su parte, **el ELN se mostró interesado en trabajar por construir una salida al conflicto interno de Colombia**, en los marcos de una **propuesta de paz para el continente**, vinculante a los esfuerzos de los países que integran UNASUR y de otras iniciativas de acompañamiento que desde la comunidad internacional surjan, mostrándose dispuestos a intercambiar con el Gobierno venezolano y otros gobiernos del continente para explorar los caminos que hagan posible la paz en Colombia. **El nuevo presidente colombiano, en su discurso de investidura del 7 de agosto, manifestó que “la puerta del diálogo no está cerrada con llave”**. Y agregó: “Yo aspiro, durante mi gobierno, a sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos. A los grupos armados ilegales que invocan razones políticas y hoy hablan otra vez de diálogo y negociación les digo que **mi gobierno estará abierto a cualquier conversación que busque la erradicación de la violencia**, y la construcción de una sociedad más próspera, equitativa y justa. Esto sí –insisto- sobre premisas inalterables: la renuncia de las armas, el secuestro, el narcotráfico, a la extorsión, a la intimidación. Pero mientras no liberen a los secuestrados, mientras sigan cometiendo actos terroristas, mientras no devuelvan a los niños reclutados a la fuerza, mientras sigan minando y contaminando los campos colombianos, seguiremos enfrentando a todos los violentos, sin excepción, con todo lo que esté a nuestro alcance”. El presidente Santos también manifestó que, por el momento, no se activaría la figura del Alto Comisionado de Paz.

UNASUR

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus integrantes, utilizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente, entre otros, para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y fortalecer la democracia. Los países de UNASUR poseen un PIB de 973.613 millones de dólares y una población de 361 millones de habitantes. Se conformó en diciembre de 2004 y está integrada por Perú, Bolivia, Ecuador, Guayana, Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Surinam y Uruguay. La Secretaría General del organismo tiene sede permanente en Quito, Ecuador.
<http://www.pptunasur.com>

Al día siguiente de tomar posesión el nuevo presidente, el mandatario venezolano Hugo Chávez manifestó que la guerrilla colombiana debería manifestarse por la paz con demostraciones contundentes como por ejemplo, liberar a todos los secuestrados. Para Chávez, “la guerrilla colombiana no tiene futuro por la vía de las armas”. También manifestó su satisfacción porque la senadora Piedad Córdoba había sido nombrada presidenta de la Comisión de Paz del Senado. Precisamente el grupo que lidera dicha senadora, Colombianos y Colombianas por la Paz, había gestionado que UNASUR discutiera una alternativa que condujera a un eventual acuerdo de paz con las guerrillas. En agosto, las FARC enviaron un comunicado a UNASUR, expresando su disposición a exponer en una asamblea de la misma su visión del conflicto colombiano. Días antes, y ante las iniciativas que estaba tomando la senadora Piedad Córdoba, el Gobierno

colombiano desautorizó toda gestión paralela en temas de paz, señalando que “sería el propio Gobierno el que avance en el tema cuando considere que las circunstancias estén dadas, ya que por ahora no hay muestras de verdadera voluntad de paz”. A finales de agosto, además, el presidente Santos pidió que en el proyecto que modificaba la Ley 418 de 1997 quedara explícito que **no se permitirían zonas de despeje ante eventuales diálogos** con las guerrillas, dejando un mensaje claro de que no se volvería a repetir la experiencia del Caguán o la propuesta de desmilitarizar municipios como Pradera y Florida. Una eventual negociación, por tanto, debería realizarse bajo otro formato, ya sea en el extranjero o levantando las órdenes de captura a quienes vayan a ser negociadores.

Condiciones exigidas por el Gobierno para negociar

Liberación de las personas retenidas
 Fin de la práctica del secuestro
 Fin del uso de las minas
 Acabar con el reclutamiento forzado de menores
 No negociar en medio de las hostilidades
 Sin despejes

En septiembre, a través de un comunicado las FARC mostraron su disposición para conversar con el actual Gobierno y encontrarle una salida política al conflicto social y armado que vive el país, pero sin ningún tipo de condicionamiento. Para la guerrilla, lo que el presidente estaba exigiendo para conversar debería ser el resultado de un acuerdo de paz y no la condición previa al diálogo. El presidente Santos respondió al comunicado de la guerrilla señalando que “para que exista cualquier diálogo con la guerrilla, se requiere que dejen de hacer terrorismo”. Poco después, las Fuerzas Armadas colombianas bombardearon un campamento de las FARC, dando muerte a Jorge Briceño, alias “Mono Jojoy”, jefe militar de la organización guerrillera.

En octubre, las FARC expresaron en un nuevo comunicado su rechazo a las propuestas gubernamentales de desmovilización y rendición, afirmando que “no iban a desistir después de más de 40 años de lucha, ni a aceptar una falsa paz”. En el comunicado señalaban no obstante que “Acuerdos de paz sí, pero, el punto cardinal es: ¿con o sin cambios estructurales en lo político y social?”, reiterando su disposición a mantener conversaciones sobre temas sustantivos. Por otra parte, la senadora Piedad Córdoba fue sancionada por el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, con la destitución de su cargo y con la inhabilidad por 18 años para ejercer cargos públicos, por su presunta colaboración con la guerrilla de las FARC. A finales de octubre, por su parte, la guerrilla del ELN, pidió a la Unasur “acompañar” en la búsqueda de la paz en el país, al exhortar al Gobierno a “ofertar un camino” que ponga fin al conflicto armado interno. “Hoy la paz es una exigencia”, dijo Nicolás Rodríguez Bautista, alias “Gabino” y jefe máximo del ELN, en un vídeo colgado en la página web del grupo insurgente. Al Gobierno de Santos “le decimos que tiene el reto de ofertar al país un camino hacia la paz”, señaló “Gabino”, quien también le pidió al presidente que hiciera “viables” las transformaciones estructurales que Colombia necesita. El extenso comunicado leído por el jefe guerrillero en el vídeo subrayó, además, que el ELN “quiere retomar la construcción de un camino de paz con la participación de todos los colombianos”, a través de un proceso que “podría concluir con una asamblea constituyente”. A la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) “le reafirmamos la solicitud de acompañar la búsqueda de la paz en Colombia. Consideramos de necesario equilibrio y justeza política que se escuchen los planteamientos del ELN”, añadió “Gabino”.

A finales de 2010, por tanto, no existían todavía las condiciones para que se iniciaran diálogos con la insurgencia. No obstante, tanto las declaraciones de las FARC como del ELN a lo largo del año, insistiendo en la salida política negociada, hacían pensar en el interés de dichas guerrillas en iniciar acercamientos con el nuevo Gobierno. Una posible suavización de las exigencias de ambas partes sería, sin embargo, la clave para que se iniciaran movimientos exploratorios que pudieran abrir negociaciones formales.

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

El proceso de paz del Sáhara Occidental: Una propuesta de salida negociada

Vicenç Fisas
Enero de 2011

Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

“La propuesta reflejada en este Quadern es una opinión personal del autor, y no refleja una posición institucional de la Escola de Cultura de Pau”.

Índice

Contexto del conflicto	5
Evolución del proceso de paz	5
¿Represión o seducción? Una propuesta de salida negociada	11

RESUMEN

El conflicto del Sáhara Occidental data del año 1975. Desde 1991 se han desarrollado múltiples negociaciones, auspiciadas por Naciones Unidas, que no han dado resultado hasta el presente, debido a la incompatibilidad de las posiciones entre el Gobierno de Marruecos, partidario de una autonomía, y el Frente POLISARIO, que reclama un referéndum de autodeterminación, con la opción de la independencia.

Contexto del conflicto

Antigua colonia española hasta 1975, año en que debía celebrarse un referéndum de autodeterminación. El territorio fue invadido por Marruecos ese mismo año, lo que provocó la huida de casi la mitad de la población, que se instaló en la zona argelina de Tindouf, cerca de la frontera con el Sáhara Occidental, y ocasionó la ruptura de las relaciones entre Argelia y Marruecos. Desde entonces, Marruecos y los saharauis, liderados por el **Frente POLISARIO**, mantuvieron un enfrentamiento militar abierto hasta 1991, cuando se concretaron algunas de las gestiones iniciadas en 1988 por las Naciones Unidas, que permitieron un alto al fuego y el despliegue de una misión de las Naciones Unidas (**MINURSO**). Desde 1991, no obstante, Marruecos ha incentivado la colonización del Sáhara para marroquinizarlo.

Evolución del proceso de paz

Desde que en 1991 se alcanzara un alto al fuego entre Marruecos y el Frente POLISARIO, la gestión diplomática de las Naciones Unidas para obtener un acuerdo satisfactorio entre ambas partes no consiguió los frutos esperados en ninguna de las etapas que ha vivido el proceso hasta el presente. El llamado **Plan de Arreglo de 1991**, que preveía la celebración de un referéndum a corto plazo, quedó bloqueado al poco tiempo debido a las alegaciones presentadas por Marruecos y a pesar de que en 1997, mediante los **Acuerdos de Houston** firmados por ambas partes, parecía que las negociaciones podrían llevar buen camino. Lo cierto es que nuevos bloqueos por parte de Marruecos desvirtuaron lo que se había firmado en Houston, lo que obligó al enviado personal del secretario general, el estadounidense James Baker, a presentar en 2001 una nueva propuesta, o **acuerdo marco**, que concedía una notable ventaja a las exigencias de Marruecos, dado que planteaba para el Sáhara un régimen autonómico bajo soberanía marroquí, planteamiento que fue rechazado de lleno por el Frente POLISARIO. A partir del año 2000, además, las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU dejaron de mencionar la palabra «referéndum». En 2003, James Baker presentó una nueva propuesta, conocida como **Plan Baker II**, más equilibrada, que fue aceptada por el Frente POLISARIO como punto de partida para una negociación, pero rechazada esta vez por Marruecos. En 2004, James Baker fue sustituido por el peruano Álvaro de Soto.

El Plan Baker II constaba de tres etapas. En la etapa previa, de un año, se procedería a la liberación de prisioneros de guerra, se reducirían todas las Fuerzas Armadas y se celebraría una campaña electoral. En la segunda etapa se elegiría a la Autoridad del Sáhara Occidental (ASO), los votantes serían los mayores de edad de la lista electoral del 30 de diciembre de 1999 de la MINURSO y la lista de repatriados del ACNUR del 31 de octubre de 2000, opción favorable al Frente Polisario. Se elegiría al jefe del Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, con amplias competencias, a excepción de las relaciones exteriores, seguridad nacional, defensa de la integridad territorial frente a tentativas secesionistas, bandera, moneda, aduanas, correo y telecomunicaciones. En la tercera etapa se preveía celebrar un referéndum en el que se votaría por el Plan de Arreglo de 1991 (con la opción de la independencia) o por el Acuerdo de Marruecos con la ASO. En este referéndum votarían las mismas personas que eligieron a la ASO, más los que hubieran residido de manera continuada en el Sáhara Occidental desde el 30 de diciembre de 1999 (opción favorable a Marruecos). Se necesitaría más de la mitad de los votos y sería organizado por la ONU.

En abril de 2006 el secretario general de la ONU, K. Annan, se pronunció a favor de negociaciones directas entre Marruecos y el Frente POLISARIO, con la participación de Argelia y Mauritania, para buscar una solución política al conflicto del Sáhara. De esta forma, las Naciones Unidas aparcaban definitivamente el Plan

Población:
250.000 habitantes

Superficie:
184.000 km²

IDH (Marruecos):
114 de 169

Población refugiada:
86.000-150.000

Actores:
Frente POLISARIO

Facilitaciones:
Naciones Unidas

Baker, aprobado por unanimidad por el Consejo de Seguridad en 2003, y recogía así las ideas del nuevo representante del secretario general para el Sáhara, el holandés Peter van Walsum. Según indicaron fuentes diplomáticas, en un enfoque radicalmente diferente al de su predecesor, Peter van Walsum opinaba que el Plan Baker fue un error, que la opción de la independencia debería ser descartada y que Argelia debería sentarse a negociar, algo a lo que ese país siempre se ha negado porque considera que Marruecos no representa al pueblo saharauí. Según K. Annan, un nuevo plan elaborado por la ONU estaría condenado al fracaso porque Marruecos lo rechazaría, excepto si no contemplara la opción de un referéndum que considere la independencia. El Frente POLISARIO rechazó entonces la propuesta de la ONU de entablar negociaciones directas con Marruecos sobre el Sáhara Occidental. El rey marroquí, por su parte, creó el Consejo Real Consultivo para el Sáhara (CORCAS), integrado por algunos jefes de tribus saharauis, cargos locales electos y varias ONG. Dicho organismo se manifestó a favor de una autonomía amplia en el marco de la soberanía marroquí.

En 2007, el secretario general de la ONU, por su parte, nombró al diplomático británico J. Harston como nuevo representante especial para el Sáhara Occidental y como jefe de la Misión de las Naciones

Unidas para la Organización de un Referéndum (MINURSO). En marzo, el presidente de Argelia, A. Boutefflika, declaró que la cuestión del Sáhara no constituiría un *casus belli* entre Argelia y Marruecos y que se inclinaba por una solución pacífica del conflicto mediante un referéndum de autodeterminación. No obstante, dos atentados, uno cometido el 11 de marzo en Casablanca y otro, el 11 de abril en Argel, reivindicados por la Organización Al Qaeda en el Magreb Islámico, podrían haber sido los detonantes de un cambio de las posiciones de Marruecos y Argelia en relación con el Sáhara Occidental, al tener que reforzar sus relaciones para combatir el terrorismo. Marruecos presentó al secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, su propuesta de autonomía regional para el Sáhara Occidental, por la que este territorio dispondría de autonomía en los ámbitos administrativo, económico, fiscal, infraestructuras, cultural y medioambiental. Por su parte, el Estado marroquí se reservaría jurisdicción exclusiva en materia de soberanía (la bandera o la moneda nacional), de exploración y explotación de los recursos naturales, en cuestiones religiosas, constitucionales y en aquellas relacionadas con la figura del rey, la seguridad nacional, la defensa, la integridad territorial, las relaciones exteriores y el poder judicial del reino. Por otro lado, el Frente POLISARIO también presentó una propuesta al

Propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara, 11 de abril de 2007

Ámbitos de competencia autonómica:

- Administrativo (Administración local y Policía local);
- Económico (desarrollo, planificación, inversiones, comercio, industria, turismo, agricultura);
- Fiscal;
- Infraestructuras;
- Social (vivienda, educación, sanidad, empleo, protección social);
- Cultural;
- Medioambiental.

Jurisdicción exclusiva de Marruecos:

- Bandera;
- Himno;
- Moneda;
- Explotación recursos naturales;
- Cuestiones religiosas;
- Cuestiones constitucionales;
- Seguridad nacional;
- Defensa;
- Relaciones exteriores (se consultarán las cuestiones que guarden relación con el Sáhara);
- Poder judicial.

Compromisos de Marruecos:

- La autonomía estará sujeta a referéndum;
- Se revisará la Constitución marroquí para incorporar el Estatuto de autonomía;
- Se asegurará la reinserción de las personas repatriadas;
- Se adoptará una amnistía general;
- Desarme, desmovilización y reintegración.

secretario general, la cual preveía establecer una relación económica y comercial con Marruecos en el marco de una posible independencia conseguida a través del derecho a la autodeterminación. A mediados de abril, el secretario general de la ONU entregó al Consejo de Seguridad su informe sobre la situación en el Sáhara Occidental, en el que instaba a Marruecos y al Frente POLISARIO a dialogar para buscar una solución política al contencioso. Ambas partes mostraron su disposición a encontrarse, lo que permitió celebrar durante el mes de junio una primera reunión de dos días en un edificio de las Naciones Unidas cercano a Nueva York.

En agosto de 2007 se celebró en Manhasset, cerca de Nueva York, la segunda ronda de negociaciones, de dos días de duración y mediante consultas por separado, entre Marruecos y el Frente POLISARIO, para encontrar una solución al Sáhara Occidental, dichas negociaciones finalizaron con un acuerdo para reunirse nuevamente antes de finales de año. Ambas partes escucharon varias exposiciones de expertos sobre temas específicos, como los recursos naturales y la Administración local. Por su parte, el enviado personal del secretario general para el Sáhara Occidental comunicó tras la reunión que las partes reconocían que el actual *statu quo* era inaceptable y que se habían comprometido a continuar con las negociaciones de buena fe, así como también a desarrollar medidas de confianza (facilitar visitas familiares, acciones de desminado conjunto, respeto a

los derechos humanos, etc.). El encuentro contó con la presencia de Argelia y Mauritania en las sesiones de apertura y clausura.

A principios de enero de 2008 finalizó sin acuerdo la tercera ronda de negociaciones celebrada en Manhasset, entre el Gobierno de Marruecos y el Frente POLISARIO. Aunque un comunicado de la ONU indicó que ambas partes habían aceptado retomar las conversaciones del 11 al 13 de marzo. El enviado especial de la ONU para el Sáhara Occidental declaró que las partes continuaban expresando fuertes divergencias sobre las cuestiones fundamentales que estaban en juego, como efectivamente se puso de manifiesto después de celebrar la cuarta ronda. Asimismo, las partes se habrían mostrado de acuerdo en la necesidad de hacer entrar el proceso en una fase de negociación más intensa y sobre cuestiones de fondo. En un informe, el secretario general de la ONU afirmó que, a pesar de que Marruecos y el Frente POLISARIO interactuaron de forma dinámica en su último encuentro, los intercambios apenas podían considerarse como una negociación. Ban Ki-moon constató que, a pesar del compromiso de ambas partes de negociar, sus posiciones permanecieron muy alejadas. Es de señalar, no obstante, que en marzo Marruecos hizo un llamamiento a la apertura de la frontera con Argelia, que se mantiene cerrada desde hace más de una década, así como también a una normalización de las relaciones bilaterales. El contencioso tampoco

La exclusión del término “referéndum” en el lenguaje de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas referidas al Sáhara Occidental		
Resolución	Fecha	Texto
S/RES/621	20-9-1988	«celebración de un referéndum de libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental»
S/RES/809	2-3-1993	«celebración de un referéndum sobre una base libre y equitativa»
S/RES/1033	22-12-1995	«celebración, sin más demora, de un referéndum libre, limpio e imparcial para el ejercicio del derecho de libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental, de conformidad con el Plan de Arreglo, que ha sido aceptado por las dos partes»
S/RES/1108	22-5-1997	«se celebre cuanto antes un referéndum libre, limpio e imparcial para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental, de conformidad con el plan de arreglo que ha sido aceptado por las partes»
S/RES/1198	18-9-1998	«celebración sin más demoras de un referéndum libre, justo e imparcial sobre la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental de conformidad con el Plan de Arreglo, que fue aceptado por ambas partes»
S/RES/1301	35-5-2000	«celebración de un referéndum libre, justo e imparcial sobre la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental [...] lograr una solución, pronta, duradera y <u>convenida</u> de la controversia respecto al Sáhara Occidental»
S/RES/1324	30-10-2000	«celebración de un referéndum libre, justo e imparcial sobre la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental [...] convenir en una solución política que sea <u>mutuamente aceptable</u> de su controversia respecto del Sáhara Occidental»
S/RES/1429	30-7-2002	«solución política justa, duradera y mutuamente aceptable, que <u>beneficie a la región del Magreb</u> [...] que <u>prevea</u> el derecho de libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental [...] disposición a <u>examinar cualquier propuesta</u> relativa al derecho de libre determinación que presenten el Secretario General y el Enviado Personal, en consulta, según proceda, con <u>otras entidades</u> que tengan la experiencia pertinente»
S/RES/1541	29-4-2004	«alcanzar una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que <u>prevea</u> la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental»
S/RES/1720	31-10-2006 hasta ahora	«solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que <u>permita</u> la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental»

presentó ningún avance destacable en el segundo trimestre del año, aunque resultó significativo que a principios de abril Argelia rechazara el llamamiento de Marruecos para normalizar relaciones y abrir las fronteras entre ambos países. También es de destacar que el enviado especial del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental declarara que la independencia de éste no era una propuesta realista debido a la inexistencia de presión sobre Marruecos para abandonar su demanda de soberanía sobre el territorio del Sáhara Occidental. Las afirmaciones de van Walsum fueron transmitidas a través de una carta dirigida a los 15 miembros del Consejo de Seguridad pocos días antes de reunirse para, entre otras cuestiones, decidir sobre la renovación del mandato de la MINURSO. El análisis de van Walsum generó confusión en el seno del Consejo de Seguridad por lo que el entonces presidente de turno de la institución, el embajador sudafricano Dumisani Kumalo, afirmó que los comentarios de van Walsum parecían contradecir el último informe del secretario general de la ONU. En éste, Ban Ki-moon afirmaba que no era aceptable que el actual proceso de negociación sobre el Sáhara Occidental sirviera para consolidar el *statu quo*, y que era necesario encontrar una forma de salir del actual *impasse* político a través del realismo y del espíritu de compromiso por ambas partes. Es más, días después, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución 1813 en la que hacía un llamamiento a las partes a entrar en una fase de negociaciones más intensiva y sustantiva, a la vez que les emplazaba a continuar con las conversaciones sin precondiciones y de buena fe con el objetivo de llegar a una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable.

En el tercer trimestre de 2008 el conflicto continuó empeorando por las tensiones entre el enviado personal del secretario general de la ONU y el Frente POLISARIO. El negociador del Frente POLISARIO en las conversaciones desarrolladas con Marruecos en Manhasset (Nueva York), Mohamed Haddad, afirmó que en las actuales circunstancias no era posible la celebración de una quinta ronda negociadora. Haddad declaró que el enviado del secretario general de la ONU para el Sáhara dio el tiro de gracia al proceso, en referencia a las palabras de éste en las que, según varias interpretaciones, instaba al Consejo de Seguridad de la ONU a apostar por la opción realista y excluir la independencia del Sáhara. Un portavoz del Departamento de Estado de EEUU también afirmó que un Estado saharauí independiente no era una opción realista. A finales de julio, el Frente POLISARIO recusó al enviado especial de la ONU y pidió formalmente un nuevo negociador para la nueva ronda de negociaciones. En la segunda quincena de agosto, en una carta publicada en el periódico *El País*, el hasta entonces enviado personal del secretario general de la ONU,

Peter Van Walsum, confirmó que no había sido reelegido para el cargo después de que así lo solicitara el Frente POLISARIO en una comunicación escrita al secretario general de la organización, Ban Ki-moon. Van Walsum afirmó que el conflicto podría resolverse con voluntad política pero constató que el punto muerto en el que se encontraba derivaba de la decisión tomada por Marruecos en abril de 2004 de no aceptar ningún referéndum que planteara una posible independencia y de la posición del Consejo de Seguridad de exigir una solución consensuada. A mediados de octubre, la Cuarta Comisión de la Asamblea General de la ONU aprobó por unanimidad una resolución en la que se respaldaba el proceso de negociación iniciado un año antes entre el Frente POLISARIO y Marruecos e instaba a las partes a cooperar con el CICR y cumplir con sus obligaciones bajo el derecho internacional humanitario.

En noviembre de 2008, en el marco de la celebración del 33º aniversario de la Marcha Verde, el portavoz del Gobierno de Marruecos afirmó que Rabat buscaba entablar negociaciones serias bajo los auspicios de la ONU para resolver el conflicto con el Frente POLISARIO, aunque declaró que las negociaciones debían basarse en una autonomía y no en el plan de la ONU de 1991 que preveía un referéndum de independencia. En un discurso del rey Mohamed VI con el mismo motivo, el monarca anunció una reforma para transferir el poder al Sáhara Occidental y a otras regiones. El rey también anunció el establecimiento de una comisión consultiva para proponer un «concepto general de regionalización» y encargó al Gobierno la elaboración de un borrador de proyecto de descentralización que incluyera la creación de nuevas provincias. Paralelamente, el Gobierno marroquí decidió duplicar sus gastos militares para 2009, que alcanzaron los 3.206 millones de Euros (4,6 % del PIB).

A principios de enero de 2009, el secretario general de la ONU nombró como enviado personal para el Sáhara Occidental al diplomático estadounidense Christopher Ross, ex embajador de EEUU en Siria y Argelia, quien en febrero visitó por primera vez la región y se declaró partidario de buscar una solución al conflicto que tuviera en cuenta el derecho a la autodeterminación de la población saharauí. También es de destacar que a mediados de marzo un informe de la delegación del Parlamento Europeo que visitó el Sáhara Occidental afirmaba que el mandato de la MINURSO debería incluir la supervisión de los derechos humanos en ese territorio, pero a finales de abril, Francia se opuso a la inclusión del monitoreo de los derechos humanos en el mandato de la MINURSO, después de que varias ONG como Human Rights Watch y Amnistía Internacional, y otros órganos como la Delegación Magreb del Parlamento Europeo hubieran solicitado esa modificación. Por otra parte, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la prórroga de un

año del mandato de la MINURSO, a la vez que instó a Marruecos y al Frente POLISARIO a negociar sin condiciones previas y de buena fe. Asimismo, dado que el enviado personal del secretario general de la ONU para el Sáhara consideró que no se reunían las condiciones para la reanudación de la negociación, se aprobó la celebración previa de «discusiones informales» entre las partes. Las negociaciones estaban interrumpidas desde marzo de 2008. Durante las discusiones del Consejo de Seguridad, el representante francés, el ministro de Exteriores, Jean-Maurice Ripert, se mostró a favor del plan de autonomía ofrecido por Marruecos, mientras que su homóloga de EEUU, Susan Rice, simplemente resaltó que el conflicto duraba desde hacía demasiado tiempo.

A finales de julio de 2009, el rey de Marruecos, Mohamed VI, anunció que ponía en marcha un proceso autonómico en el Sáhara Occidental. En su discurso del Trono y coincidiendo con el décimo aniversario de su entronización, el monarca anunció la creación de una comisión consultiva que dentro de unos meses le presentaría un plan para implementar una regionalización avanzada en el país, que hasta entonces se había caracterizado por una organización altamente centralizada. Según anunció, el proceso comenzaría por las llamadas provincias del sur (Sáhara Occidental), que deberían convertirse en un modelo para el resto de Marruecos. A mediados de agosto, y después de dos días de encuentro informal en un hotel de Dürnstein (Austria), Marruecos y el Frente POLISARIO acordaron retomar las negociaciones sobre el Sáhara Occidental, y consiguieron así desbloquear unos contactos que se encontraban paralizados desde hacía 18 meses. El promotor de la cita fue el enviado personal del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental, quien aseguró que esas conversaciones preliminares se habían producido en un clima de compromiso serio, confianza y respeto mutuo. Quedó pendiente la definición de fechas y el lugar para esas negociaciones, la quinta ronda después de las celebradas en Manhasset (Nueva York). A la apertura y a la sesión de clausura de esas conversaciones asistieron representantes de Mauritania y de Argelia. Según trascendió en informes de prensa, Marruecos y el Frente POLISARIO mantuvieron sus posturas –Rabat insistió en la propuesta de autonomía bajo soberanía de Marruecos, mientras que el Polisario exigió un referéndum de autodeterminación que incluyera la opción de la independencia–; no obstante, avanzaron en un acuerdo de principio para que las familias saharauis residentes en el Sáhara Occidental o en los campamentos de refugiados de Tindouf pudieran viajar por tierra, bajo la supervisión de la ONU, para visitarse mutuamente. Hasta entonces, para reunirse durante unos días, las familias debían apuntarse a una lista para volar en un avión de la ONU, lo que suponía una espera que podía tardar

años. Esos acercamientos se vieron alterados, sin embargo, a mediados de septiembre cuando el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Antonio Guterres, rebajó a la mitad la cifra de refugiados saharauis en los campamentos de Tindouf, en el suroeste de Argelia, respecto a la cifra proporcionada por el Frente POLISARIO (165.000). En octubre, el egipcio Hany Abdel-Aziz fue nombrado representante especial del secretario general para el Sáhara Occidental y jefe de la MINURSO.

A principios de enero de 2010, el rey de Marruecos, Mohamed VI, anunció la creación de la Comisión Consultiva para la Regionalización (CCR), que deberá sentar las bases del proceso de regionalización en el país que comenzará en las llamadas provincias del sur (Sáhara Occidental). La comisión está presidida por el ex embajador de Marruecos en España, Omar Azziman. En un discurso a principios de enero, el monarca aseveró que la renovación del Estado marroquí supondrá la transferencia de poderes y competencias desde Rabat a las regiones y destacó que su país no puede permanecer impasible ante las acciones de los enemigos de la integridad territorial marroquí. La comisión debía presentar su propuesta en junio. En marzo, el enviado especial de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental, Christopher Ross, inició una gira de nueve días por el norte de África en un intento por reactivar las conversaciones entre Marruecos y el Frente Polisario.

El líder del Frente POLISARIO, Mohamed Abdelaziz, envió en abril una dura y crítica misiva al secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, en la que expresaba decepción por su falta de liderazgo y voluntad para cumplir el mandato de la ONU en el territorio del Sáhara Occidental, disputado por Marruecos y los saharauis. En la carta, el dirigente saharauí reconocía su indignación con Ban Ki-moon, en especial por el último informe periódico emitido al Consejo de Seguridad sobre la situación en el Sáhara Occidental. Abdelaziz consideró que el documento no reflejaba de manera objetiva los acontecimientos del último año y que el secretario general había cedido ante algunas de las tesis defendidas por Marruecos, por ejemplo, al mencionar apenas la realización de un referéndum, reclamado por los saharauis. Asimismo, el dirigente criticó la poca atención dedicada a las denuncias de violaciones a los derechos humanos perpetradas por Marruecos y reclamó cambios en la misión de paz. A finales de mayo, el Frente Polisario congeló sus contactos con la MINURSO, la fuerza de las Naciones Unidas en el Sáhara Occidental, al considerar que «se estaba convirtiendo en un escudo de protección de un hecho colonial, es decir, la ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos».

A principios de julio, la ONU pidió ayuda al Grupo de Amigos del Sáhara (EEUU, Francia, España, Reino

Unido y Rusia) para desbloquear la negociación. Christopher Ross manifestó su preocupación por la actitud cerrada de Marruecos, que se negó a discutir la propuesta del Frente Polisario, mientras que éste se mantuvo más flexible y dispuesto a considerar la propuesta marroquí de autonomía. En agosto, el rey de Marruecos pidió establecer una hoja de ruta clara y precisa para llevar a cabo gradualmente la «regionalización avanzada» del país, que deberá comenzar por el territorio del Sáhara Occidental. El rey prorrogó por seis meses más el trabajo de la Comisión Consultiva para la Regionalización, que debería finalizar su trabajo al terminar el año. En todo caso, la propuesta de autonomía del Sáhara sufre un notable retraso, pues habrán pasado más de tres años y medio cuando salgan las primeras propuestas en 2011 desde la fecha en que se hizo pública la propuesta marroquí de autonomía del Sáhara, en abril de 2007. El enviado especial de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental también manifestó su preocupación por la situación de los derechos humanos en el Sáhara. «Desde que fui nombrado –señala– he sugerido a mis interlocutores marroquíes que si desean que el Polisario acepte su visión de un Sáhara autónomo deben demostrar sus buenas intenciones y ser indulgentes con los activistas saharauis independentistas en vez de constreñir su libertad de movimiento y de expresión». En otras palabras, lo que Ross pretendía señalar es que el futuro autonómico del Sáhara no será realidad hasta que Marruecos adopte una estrategia de tolerancia y seducción, y no de represión, hacia la población saharauí favorable a la autodeterminación.

En el tercer trimestre de 2010, el enviado personal del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental, Christopher Ross, realizó una negativa evaluación de las negociaciones entre Marruecos y el Frente POLISARIO y solicitó la ayuda de varios países para sortear el bloqueo en el proceso de paz. En julio, antes de visitar al denominado Grupo de Amigos del Sáhara Occidental, Ross envió un documento secreto a los respectivos Gobiernos en el que reconocía que ni él ni Ban Ki-moon podían convencer a las partes para que abandonasen el implacable apego a sus posiciones, por lo que reclamaba el apoyo específico de esos países y del Consejo de Seguridad. Asimismo,

consideró que las partes no tenían la voluntad política de iniciar negociaciones genuinas o de dar prioridad a las medidas de confianza. En este sentido, Ross aseveró que Marruecos era el que menos esfuerzos estaba realizando y detalló que en la última ronda informal de contactos en Westchester (Nueva York), el Frente POLISARIO hizo un esbozo de negociación al intentar explorar algunos aspectos de la propuesta de autonomía de Marruecos. No obstante, según Ross, Rabat se negó a considerar las ideas de la contraparte y, como consecuencia, el POLISARIO se negó a continuar. En el mensaje, filtrado a la prensa en agosto, Ross insistió en la necesidad de que las partes examinaran las propuestas del adversario como señal de respeto ya que, de lo contrario, no tenía sentido convocar nuevas rondas de negociación. Según el funcionario, el statu quo a largo plazo ponía en cuestión la credibilidad de la ONU, pero también entrañaba riesgos, como el de que sectores saharauis se decantasen hacia actividades extremistas. Ross también aseguró que la cuestión de los derechos humanos en el Sáhara Occidental era un tema clave y que había planteado a Marruecos la necesidad de que actuara de forma indulgente con los activistas saharauis en vez de coartar su libertad de movimiento y expresión.

En agosto, el rey de Marruecos, Mohamed VI, demandó el establecimiento de una hoja de ruta clara y precisa para poner en marcha la regionalización avanzada en el país, proceso que pretendía comenzar en el territorio del Sáhara Occidental. A finales de julio, en un discurso por el 11º aniversario de su ascensión al trono, Mohamed VI insistió en que Marruecos no cedería ni una pulgada del Sáhara. El Frente POLISARIO calificó las palabras del monarca como una prueba de la falta de voluntad de Rabat de cooperar de manera constructiva a favor de una paz durable y definitiva conforme a la legalidad internacional.

En octubre, un niño saharauí murió y varias personas resultaron heridas a causa de disparos marroquíes en un incidente producido en el marco de la mayor protesta de los saharauis en los últimos 35 años. La movilización saharauí se inició cuando un grupo se trasladó al desierto e instaló un conjunto de

El retraso en la puesta en marcha de la autonomía para el Sáhara

Marzo 2006	Creación del Consejo Real Consultivo para el Sáhara (CORCAS)
Abril 2007	Propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara
Noviembre 2008	El rey de Marruecos anuncia el establecimiento de una comisión consultiva para proponer un «concepto general de regionalización»
Julio 2009	El rey de Marruecos anuncia la puesta en marcha de un proceso autonómico para el Sáhara
Enero 2010	El rey de Marruecos anuncia la creación de la Comisión Consultiva para la Regionalización
Agosto 2010	El rey de Marruecos alarga por seis meses más la labor de la Comisión Consultiva de la Regionalización.

jaimas que luego se convertirían en un campamento improvisado. El campamento, bautizado Agdyam Izik, a unos 15 kilómetros de El Aaiún, reunió a unas 20.000 personas. Miles de gendarmes y de agentes de las fuerzas auxiliares dependientes del Ministerio del Interior marroquí rodearon el campamento, controlaron sus accesos y en ocasiones dificultaron la entrada de agua y alimentos. La principal reivindicación de la movilización era socioeconómica, con demandas de vivienda y trabajo. En noviembre, las autoridades marroquíes decidieron poner fin a la masiva protesta saharauí, en una acción que supuso el desmantelamiento del campamento de Agdaym Izik y enfrentamientos posteriores en El Aaiún. El asalto al campamento saharauí se produjo el mismo día en que se reanudaban en Nueva York las conversaciones entre Marruecos y el Frente POLISARIO. A pesar de que los incidentes hicieron dudar a la delegación saharauí, finalmente, sus representantes participaron en el encuentro. No obstante, la tercera ronda de consultas informales se bloqueó, una vez más, sin que existieran avances concretos, sino sólo un compromiso para celebrar un nuevo encuentro informal en diciembre (en Geentre, Nueva York) y uno formal a principios de 2011. En diciembre, las filtraciones de Wikileaks mostraron que la posición española de los últimos años respecto al Sáhara Occidental había sido la de apoyar la autonomía propuesta por Marruecos. En este mes, concluyó sin progresos la cuarta ronda de negociaciones informales celebrada entre los representantes del Gobierno marroquí y el Frente Polisario auspiciada por la ONU en Nueva York. Ambas partes se comprometieron, exclusivamente, a volverse a reunir de nuevo el 21 y 22 de enero de 2011, además de en una fecha de marzo no determinada.

¿Represión o seducción? Una propuesta de salida negociada

A principios de enero de 2010, el rey de Marruecos, Mohamed VI, anunció la creación de la Comisión Consultiva para la Regionalización (CCR), que deberá sentar las bases del proceso de regionalización en el país que comenzará en las llamadas provincias del sur (Sáhara Occidental). La Comisión está presidida por el ex embajador de Marruecos en España, Omar Azziman. En un discurso a principios de enero del pasado año, el monarca aseveró que la renovación del Estado marroquí supondrá la transferencia de poderes y competencias desde Rabat a las regiones y destacó que su país no puede permanecer impasible ante las acciones de los enemigos de la integridad territorial marroquí. Inicialmente, la comisión debería haber presentado su propuesta en junio, pero luego se amplió el plazo hasta finales de año. Muy pronto, pues, se verá hasta donde está dispuesto Marruecos a llegar en su propuesta autonómica. En todo caso, la

propuesta de autonomía del Sáhara sufre un notable retraso, pues habrán pasado más de tres años y medio entre que salgan las primeras propuestas en 2011 y la fecha en que se hizo pública la propuesta marroquí de autonomía del Sáhara, en abril de 2007

El líder del Frente POLISARIO, Mohamed Abdelaziz, envió en abril una dura y crítica misiva al secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, en la que expresó decepción por su falta de liderazgo y voluntad para cumplir el mandato de la ONU en el territorio del Sáhara Occidental, disputado por Marruecos y los saharauis. En la carta el dirigente saharauí reconocía su indignación con Ban Ki-moon, en especial por el último informe periódico emitido al Consejo de Seguridad sobre la situación en el Sáhara Occidental. Abdelaziz consideró que el documento no reflejaba de manera objetiva los acontecimientos del último año y que el secretario general había cedido ante algunas de las tesis defendidas por Marruecos, por ejemplo, al mencionar apenas la realización de un referéndum, reclamado por los saharauis. Lo cierto, sin embargo, es que la última resolución del Consejo de Seguridad que mencionó el referéndum data de hace diez años, concretamente la resolución del 30 de octubre del 2000. Desde entonces sólo se pide una "solución justa, duradera y mutuamente aceptable que permita la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental". Lo que se aboga desde el Consejo de Seguridad es, pues, un acuerdo entre las partes, sin imponer una solución predeterminada. Esto es lo que se busca en los encuentros informales que recientemente se han celebrado cerca de Nueva York, en donde las partes han reiterado sus posiciones conocidas desde hace tiempo, esto es, la autonomía y el referéndum con opción a la independencia, propuesta ésta última que Marruecos se niega a debatir, mientras que el Frente Polisario no pone objeción a que Marruecos se exprese.

¿Hasta cuándo puede durar esta situación de *impasse*? Hasta siempre mientras se mantengan las mismas posiciones, pero por menos tiempo si se centran en las verdaderas necesidades. Y ahí me atrevería a afirmar que podría existir un punto de convergencia. Marruecos está dispuesta a conceder una autonomía, pero está por ver con qué grado y calidad. Se ha dicho que a la catalana, pero lo cierto es que en Catalunya existen ya muchos años de experiencia autonómica, mientras que en Marruecos está todo por hacer. Es una gran diferencia que marca incertidumbres y genera desconfianza en el Frente Polisario. La otra gran cuestión es si los saharauis podrían renunciar o al menos aplazar el referéndum. ¿Podrían aceptar un autogobierno avanzado como primera etapa, dando un margen para su implementación, y dejar para diez o quince años después la posibilidad de realizar un referéndum que valide la experiencia desarrollada? Para realizar un plan como el señalado, se necesita sin embargo de otro clima al

actual. Se necesita pasar de la sospecha al acuerdo. Y ahí es donde entran los derechos humanos.

El enviado especial de Naciones Unidas para el Sáhara Occidental, Christopher Ross, ya manifestó hace unos meses, antes de los graves acontecimientos de noviembre, su preocupación por la situación de los derechos humanos en el Sáhara. “Desde que fui nombrado –señaló– he sugerido a mis interlocutores marroquíes que si desean que el POLISARIO acepte su visión de un Sáhara autónomo deben demostrar sus buenas intenciones y ser indulgentes con los activistas saharauis independentistas en vez de constreñir su libertad de movimiento y de expresión”. En otras palabras, lo que Ross pretendía señalar es que el futuro autónomo del Sáhara no será realidad hasta que Marruecos adopte una estrategia de tolerancia y seducción, y no de represión, hacia la población saharauí favorable a la autodeterminación. Con el actual clima de tensión sólo puede haber una autonomía de exclusión, en la que los partidarios del Frente POLISARIO no tienen cabida. Y por ahí no se encontrará el camino de la solución. Marruecos ha de entender que a cambio de no celebrarse un referéndum de independencia, tiene que hacer del Sáhara un territorio donde el respeto de los derechos humanos, de todos sin excepción, sea su tarjeta de presentación. Y eso implica un cambio radical de planteamiento, que incluye la aceptación de que en el Sáhara hayan saharauis que puedan desear ser independientes, y se les respete en esta opción, como en Catalunya se respeta a los independentistas. Si se conviene que habrá una transición autonómica, por ejemplo de diez años, los saharauis habrán de aceptar que la opción independentista no será para mañana, sino tan sólo una posibilidad de futuro, un futuro donde el nivel de

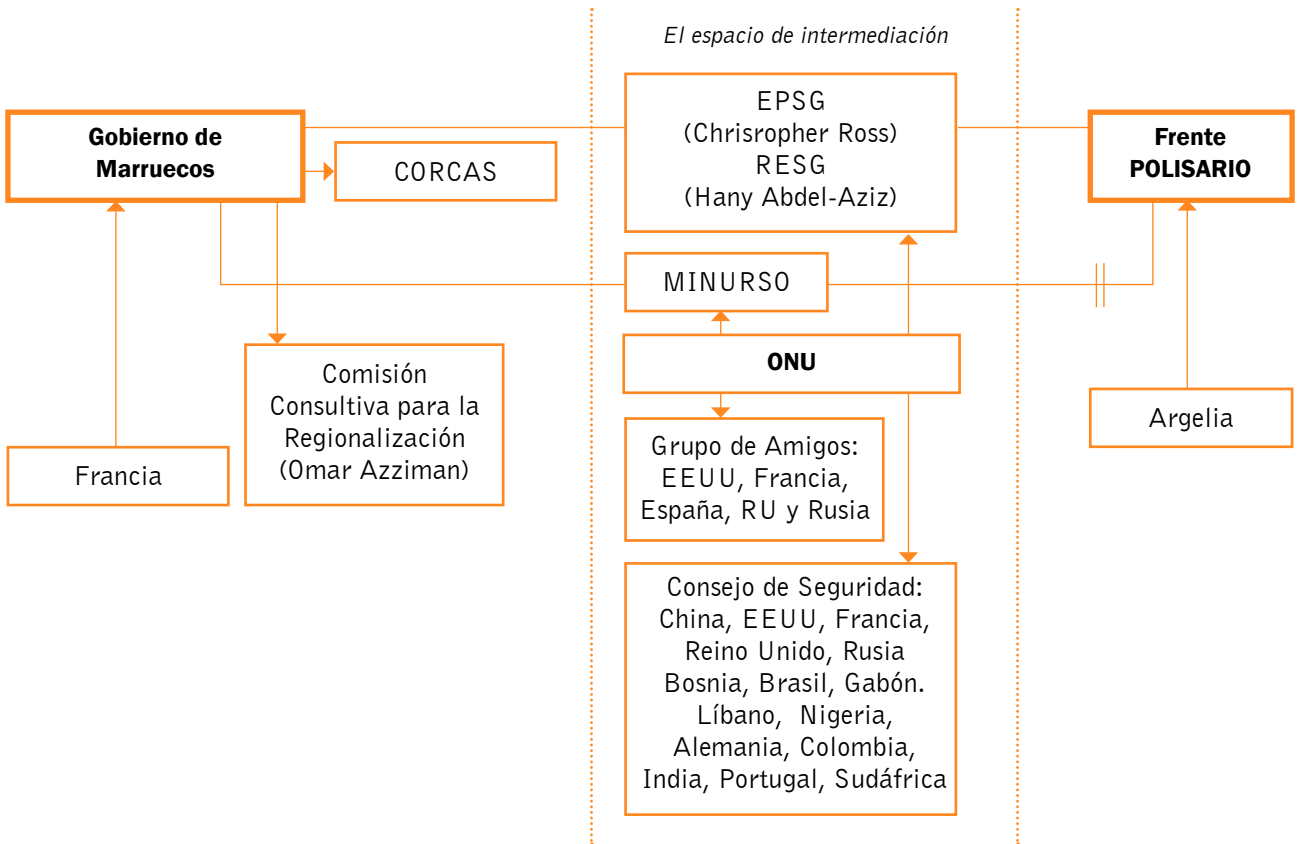
satisfacción por la experiencia autonómica moldeará las opciones. El día hipotético en que Marruecos cambie el palo por la zanahoria en los territorios ocupados, se habrá dado un paso de gigante para la resolución definitiva del contencioso, porque no será mediante la represión que se encuentre una salida, sino mediante una propuesta que seduzca a la población saharauí, tanto a la que ya vive en la zona ocupada como a la que habita en los campos de refugiados.

La propuesta que aquí se señala, pues, es la de que Marruecos debería convertir el Sáhara Occidental en un territorio dotado de una plena autonomía en la que predominara de forma clara el respeto por los derechos humanos, incluidos los de aquellos sectores que proclaman una independencia del territorio, que deberían ser respetados por las autoridades marroquíes. Se abriría una oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, y la MINURSO tendría competencias sobre derechos humanos. Como contrapartida, los saharauis aceptarían un período de transición de un mínimo de diez años, en el que se experimentaría una autonomía avanzada, dotada del máximo de competencias. Finalizado este período, se realizaría una consulta para refrendar el régimen de autogobierno. Marruecos y el Frente POLISARIO acordarían, a través de una negociación, las personas que podrían participar en el referéndum. En caso de que el resultado de la consulta fuera negativo, el Consejo de Seguridad podría considerar la opción de una nueva consulta con la posibilidad de votar por la independencia. Este esquema alentaría que la fórmula de autogobierno para el período de transición se desarrollara al máximo e interesara a un amplio sector de la población saharauí, incluida la que actualmente vive en los campos de refugiados.

Páginas Web

- Afrol News (www.afrol.com/es/paises/Sahara_occidental)
- ARSO (www.arso.org)
- CORCAS (www.corcas.com)
- Gobierno de Marruecos (www.mincom.gov.ma/french/reg_vil/regions/Sahara)
- ICG (www.crisisgroup.org)
- MINURSO (www.un.org/Depts/dpko/missions/minurso)
- Naciones Unidas (www.un.org/spanish/docs/sc)
- RASD- Sáhara Press Service (www.spsrasd.info)
- Sahara Libre (www.saharalibre.es)

Principales actores del proceso:



Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa Construcción de Paz Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

El proceso de paz en Filipinas



Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

Contexto del conflicto	5
Antecedentes del proceso de paz	5
El proceso de paz en 2010	9
El proceso de paz en el primer trimestre de 2011	12

RESUMEN

El Gobierno filipino mantiene abiertas negociaciones con las guerrillas del MILF y del NPA, con las facilitaciones de Malasia y Noruega, respectivamente. Ambas negociaciones discurren satisfactoriamente, y es posible que a lo largo del 2011 se logren acuerdos sustantivos. El presente informe analiza el transcurso de dichos procesos, desde sus inicios hasta el primer trimestre de 2011.

Contexto del conflicto

Aunque se trata de un país predominantemente católico, en las últimas décadas han surgido grupos armados alrededor del 8 % de la población musulmana, así como también guerrillas comunistas. Pese a las dos revoluciones populares de los últimos 25 años (en 1986, para derrocar al presidente F. Marcos, y en 2001, para destituir al presidente Estrada), el país está todavía en manos de una oligarquía terrateniente, sin voluntad de resolver los graves problemas estructurales: corrupción, falta de infraestructuras, subdesarrollo rural, falta de servicios básicos, impunidad sobre las graves violaciones de los derechos humanos, etc. La expansión de la guerrilla comunista liderada por el **NPA** (News People Army) está vinculada al sistema de explotación de la tierra, mientras que la rebelión musulmana liderada por el **MILF** (Moro Islamic Liberation Front) tiene que ver con la discriminación socioeconómica de la población del sur, especialmente, la que vive la isla de Mindanao y el archipiélago de Sulu, que ha dado lugar a un nacionalismo regional. En esta región, además, viven dos tercios de los musulmanes del país. En los años noventa, surgió un nuevo grupo radical y terrorista, **Abu Sayyaf**, que pretende instaurar un estado islámico en el sur del país, opera principalmente en el archipiélago de Sulu, está acusado de mantener relaciones con Al Qaeda y no ha abierto ningún proceso de negociación con el Gobierno.

El **NPA**, creado en 1969, es el brazo armado del Partido Comunista de Filipinas (CPP) y está integrado en el **NDF** (National Democratic Front), que agrupa diversas organizaciones y actúa como brazo político y negociador del NPA, grupo que cuenta con unos 6.000 efectivos. El NDF está liderado por José María Sison «Joma», exiliado en los Países Bajos. El NPA se distanció de la revolución popular de 1986, lo que produjo importantes divisiones internas, pues muchos cuadros y militantes abandonaron en aquel momento la lucha armada. El **MILF** nació en 1978, como escisión del Moro National Liberation Front (**MNLF**), creado en 1969, que después de varios años de negociación llegó a un acuerdo de paz con el Gobierno (Acuerdo de Manila), con la mediación inicial de Libia, después de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), Arabia e Indonesia, acuerdo por el que obtuvo una autonomía para las provincias del sur. El MILF, que cuenta con unos 10.000 militantes, se opuso a este acuerdo de 1996 y exigió la independencia de Mindanao. Por otro lado, cabe mencionar que, en el mes de octubre de 2005, el Gobierno anunció la firma de un **acuerdo de cese de hostilidades con el grupo armado de oposición RPM-M**, facción que hace unos años se escindió del NPA y que mantuvo conversaciones con el Gobierno durante los dos últimos años.

Antecedentes del proceso de paz

MILF

Después de rechazar los acuerdos de Manila de 1996, el MILF encontró, dos años más tarde, el apoyo de Libia para iniciar negociaciones con el Gobierno filipino, aunque sin resultados. En 2001, la presidenta Gloria Macapagal Arroyo ofreció negociaciones en el exterior, suspendió las operaciones militares e inició conversaciones en Malasia, bajo los auspicios de Libia, con lo que se alcanzó un alto al fuego. A pesar de varios e importantes enfrentamientos con las FFAA, en 2003 se reanudaron las conversaciones en Malasia. A lo largo de 2004, el Gobierno de Filipinas y el MILF mantuvieron, igualmente, reuniones exploratorias en Malasia, en las que acordaron una agenda inicial de tres puntos: seguridad, rehabilitación de las áreas de conflicto y protección de los territorios ancestrales de la isla de Mindanao. Según parece, el MILF habría renunciado a la independencia pero, a la vez, exigiría fórmulas de autogobierno que expresaran mayor grado de autonomía en la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM). En 2005, el MILF llevó a cabo una multitudinaria asamblea en el sur del país, con más de medio millón de asistentes, para consultar a sus bases y simpatizantes sobre los principales retos que afrontaba el pueblo bangsamoro y las estrategias a adoptar para encontrar

soluciones. También llegaron nuevos observadores al International Monitoring Team, en el que participan observadores militares de Malasia, Brunei, Indonesia, Japón y Libia. Uno de los aspectos de desacuerdo entre las partes era el mecanismo de validación de la nueva entidad política, pues el MILF rechazó la celebración de un referéndum para incorporar dicha comunidad a la Región Autónoma de Mindanao Musulmán (RAMM), tal como exigía el Gobierno y obliga la Constitución.

En 2007 el MILF valoró positivamente una propuesta del Gobierno, pues **Manila habría ofrecido por primera vez el derecho de autodeterminación al pueblo bangsamoro, aunque descartó de antemano la posibilidad de la independencia.** El Gobierno estaría dispuesto a concederles una fórmula de autogobierno, excepto en las áreas de defensa, asuntos exteriores, moneda y correos. A finales de julio de 2008, el Gobierno y el MILF declararon que el 5 de agosto firmarían en Malasia el Memorando de Acuerdo sobre Dominios Ancestrales (MOA, por sus siglas en inglés), el aspecto de la negociación más controvertido de los últimos años. Ambas partes también se comprometieron a alcanzar, en los 15 meses siguientes, un acuerdo de paz global que incluyera los tres puntos principales de la agenda de negociación: seguridad, rehabilitación y desarrollo, y dominios ancestrales. Finalmente, el MILF y el Gobierno también acordaron que un año después de la firma del MOA (agosto de 2009) se celebraría un referéndum en 735 comunidades de mayoría musulmana adyacentes a la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM) y en seis ciudades de la provincia de Lanao del Norte, para decidir cuáles se incorporarían a la futura Entidad Jurídica Bangsamoro. En otras 1.459 comunidades se celebraría el mismo referéndum aunque, como mínimo, 25 años más tarde de la firma del acuerdo de paz definitivo. A principios de agosto, no obstante, el **Tribunal Supremo suspendió cautelarmente la firma del MOA, horas antes de que el Gobierno filipino y el MILF se dispusieran a rubricar el documento en Malasia.** Ante el estallido de violencia que provocó esta decisión del Tribunal Supremo, **a principios de septiembre el Gobierno disolvió su panel negociador, puso fin a las negociaciones con el MILF (después de 11 años de proceso de paz) y declaró que la nueva estrategia del Gobierno sería la del diálogo directo con las comunidades locales.** A pesar de ese ambiente negativo, a finales de septiembre ambas partes declararon públicamente que no habían abandonado el proceso de paz ni formal ni definitivamente.

A mediados de octubre, **la Corte Suprema, por ocho votos contra siete, declaró inconstitucional el Memorando de Entendimiento sobre Territorios Ancestrales,** aunque señaló que el acuerdo podía ser renegociado. El MILF declaró que no consideraba vinculante la sentencia de la Corte Suprema y que el Memorando de Entendimiento

sobre Territorios Ancestrales era el documento clave para resolver el conflicto de Mindanao. A finales de noviembre, el Gobierno de Malasia retiró sus efectivos del International Monitoring Team (IMT), el equipo internacional que desde 2004 había supervisado el acuerdo de alto el fuego entre el Gobierno y el MILF y cuyo mandato finalizó el 30 de noviembre. A mediados de enero de 2009, el ex director de la Policía, y hasta entonces vicedirector general del Consejo Nacional de Seguridad, Avelino Razón, fue nombrado nuevo Consejero Presidencial para el Proceso de Paz en sustitución de Hermogenes Esperon, que fue nombrado máximo responsable del Presidential Management Staff. Razón continuó en el cargo hasta finales de año, cuando fue sustituido por Annabelle T. Abaya. A mediados de septiembre, el Gobierno y el MILF firmaron en Kuala Lumpur el acuerdo marco sobre la formación de un grupo internacional de apoyo al proceso de negociación, que estará compuesto por Gobiernos, principalmente de la Organización de la Conferencia Islámica y de la UE, así como también por ONG internacionales o personas eminentes. Las principales funciones de dicho grupo serán: observar las negociaciones, realizar visitas, intercambiar impresiones o asesorar a las partes, buscar a personas u organizaciones conocedoras de aspectos concretos del proceso negociador o auxiliar a las partes a abordar aspectos sustantivos de la agenda negociadora. A finales de octubre, **el Gobierno filipino y el MILF firmaron un acuerdo para la protección de la población civil,** alcanzado bajo los auspicios del Gobierno malasio y rubricado en Kuala Lumpur. El pacto comprometía a las partes a tomar todas las medidas necesarias para evitar la muerte de civiles o el impacto sobre éstos, sobre infraestructuras o bienes civiles, así como también a facilitar la provisión de asistencia y ayuda humanitaria. Además, el Gobierno y el MILF acordaron extender el mandato del International Monitoring Team, que a partir de entonces incluirá la supervisión, verificación y notificación sobre el cumplimiento de las partes con la protección de los civiles. En la segunda quincena de noviembre, se reunieron en Malasia, bajo la facilitación de Datuk Othman Bin Abdul Razak, los paneles negociadores del Gobierno y del MILF, además de representantes de los Gobiernos y de las ONG que forman parte del International Contact Group. En cuanto a los Gobiernos, Japón, Reino Unido y Turquía aceptaron la invitación del Gobierno y el MILF. Respecto a las ONG, aceptaron la invitación The Asia Foundation, el Centro para el Diálogo Humanitario, Muhammadiyah y Conciliation Resources.

NPA

Respecto al NPA, lleva negociando con el Gobierno desde 1986 a través del National Democratic Front (NDF), año en que sus negociadores se establecieron en los Países Bajos. Desde el 2001 cuenta con la facilitación de Noruega. En 1987 efectuó un alto al fuego, momento

en el que contaba con unos 25.000 efectivos, cifra que se ha visto reducida considerablemente en los últimos años. En 1992 se mantuvieron, en los Países Bajos, nuevas conversaciones con el Gobierno, en las que se definió una agenda de cuatro puntos, la Declaración Conjunta de La Haya, sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario, reformas sociales y económicas, reformas políticas y constitucionales, y desarme, pero la ilegalización del Partido Comunista de Filipinas (CPP, por sus siglas en inglés) produjo divisiones en el interior del NPA. En 1993 tuvieron lugar conversaciones en Hanoi y en 1994, en los Países Bajos. En 1995 llegaron al **Acuerdo Conjunto sobre Seguridad y Garantías de Inmunidad (JASIG)**, que concedía inmunidad a un centenar de personas vinculadas al proceso de negociación. En 1997 se estableció una agenda temática a negociar, que permitió, en 1998, llegar al **Acuerdo entre los equipos negociadores sobre Derecho Internacional Humanitario (CARHRIHL)**, pero que no fue validado por el presidente del país. Durante el año 2004, el Gobierno mantuvo una reunión en Oslo con delegados del NPA, y ambas partes aprobaron establecer un comité conjunto encargado de supervisar la implementación de los acuerdos sobre derechos humanos. Desde el año 2002, el principal obstáculo a las negociaciones ha sido el hecho de que el NPA figura en las listas terroristas, tanto de EEUU como de la UE.

En julio de 2005 surgió una crisis en la fase de exploración, cuando el líder de este grupo (exiliado a los Países Bajos) comunicó que el NDF consideraba que no tenía sentido continuar negociando con un Gobierno débil y sin legitimidad y reclamó un

Gobierno de transición, en el que no participara ni el NDF, ni el NPA ni el CPP, y que resolviera cinco temas básicos: la retirada del NPA de las listas terroristas, la liberación de prisioneros políticos, la reparación a las 10.000 víctimas de violaciones de derechos humanos bajo el régimen de Ferdinand Marcos, la adopción de medidas para poner fin a los asesinatos de líderes políticos y sociales, así como también la negociación de reformas sociales y económicas. A principios de agosto, el Gobierno filipino anunció que, en el plazo de 30 días, suspendería el régimen de inmunidad de los negociadores del NDF (establecido sobre la base de un acuerdo previo de garantías de seguridad), a menos que se reanudaran inmediatamente las negociaciones. El NDF respondió aplazando las conversaciones formales con el Gobierno, aunque matizó que esto no suponía poner fin a las negociaciones de paz, ya que los paneles de negociación y sus consultores, consejeros y equipo continuarían con su trabajo.

A mediados de octubre de 2007, la presidenta del Comité de Paz, Unificación y Reconciliación del Senado filipino, María Ana «Jamby» Madrigal, firmó en los Países Bajos una declaración conjunta con el panel de negociación del NDF, presidido por Luis G. Jalandoni, en la que ambas partes se comprometían a trabajar para reabrir las negociaciones interrumpidas desde 2004. En el mes de mayo de 2008, el Gobierno noruego auspició y facilitó un encuentro en Oslo entre el Gobierno filipino y el NDF. El encuentro, de carácter informal, era el primero de los tres últimos años y fue valorado muy positivamente por ambas partes. El Gobierno y el NDF acordaron volver a

Declaración de La Haya (1 de septiembre de 1992)

1. Las negociaciones formales de paz entre el Gobierno de Filipinas y el NDF deben celebrarse para resolver el conflicto armado.
2. El objetivo común de tales negociaciones debe ser el logro de una paz justa y duradera.
3. Tales negociaciones deben tener lugar después de que las partes hayan alcanzado acuerdos tentativos sobre temas sustantivos en la agenda acordada a través de comités de trabajo recíprocos que hayan sido organizados de forma separada por el Gobierno filipino y el NDF.
4. La celebración de negociaciones de paz debe ser acorde con principios mutuamente aceptables, incluida la soberanía nacional, la democracia y la justicia social, y ninguna precondition debe negar el carácter inherente y los propósitos de las negociaciones de paz.
5. Para preparar las negociaciones formales de paz, estamos de acuerdo en recomendar lo siguiente:
 - a) Medidas específicas de buena voluntad y creación de confianza para crear un clima favorable para las negociaciones de paz; y
 - b) La agenda sustantiva de las negociaciones formales de paz debe incluir los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, reformas socioeconómicas, reformas políticas y constitucionales, cese de hostilidades y disposición de fuerzas.

LAS NEGOCIACIONES DEL GOBIERNO FILIPINO CON EL NDF/NPA

1986	Exilio de los líderes del NDF en los Países Bajos. Primeras negociaciones
1987	Alto al fuego
1988	
1989	
1990	
1991	
1992	Conversaciones en los Países Bajos (Declaración de La Haya, con agenda sustantiva)
1993	Conversaciones en Vietnam
1994	Conversaciones en los Países Bajos
1995	Acuerdo sobre Seguridad y Garantías de Inmunidad (JASIG)
1996	
1997	
1998	Acuerdo entre los equipos negociadores sobre DIH (CARRHIL)
1999	
2000	
2001	
2002	Inclusión del NPA en las listas terroristas
2003	
2004	Conversaciones en Noruega
2005	Crisis en las negociaciones (el NDF considera al Gobierno débil y sin legitimidad)
2006	
2007	
2008	Conversaciones informales en Noruega (2)
2009	Conversaciones informales en Noruega
2010	Conversaciones informales en Hong Kong. Visita del NDF a Filipinas
2011	Conversaciones en Noruega

reunirse y reactivar, tras cuatro años de inactividad, un comité conjunto de supervisión de derechos humanos y derecho internacional humanitario. A finales de noviembre, los paneles negociadores del Gobierno y del NDF, liderados respectivamente por Nieves Confesor y Luis Jalandoni, se reunieron con carácter informal en Oslo bajo la facilitación del Gobierno noruego. Según el NDF, las conversaciones fracasaron por la insistencia del Gobierno en que la reanudación de las negociaciones oficiales estuviera precedida por una declaración de alto el fuego prolongado. Igualmente, el NDF acusó al Gobierno de sabotear el encuentro, el tercero de carácter informal desde que se suspendieron las negociaciones de paz, al incluir algunos puntos en la agenda, como la exploración de nuevos modos de alto el fuego, el presunto reclutamiento de menores o el cobro del llamado «impuesto revolucionario» por parte del NPA, así como también el fin de los ataques del grupo armado a compañías mineras y su presunto uso de minas terrestres. A principios de julio de 2009, el Gobierno y el NDF anunciaron su intención de reanudar negociaciones oficiales de paz durante el mes de agosto en Oslo (Noruega). Tal anuncio se produjo después de que en un encuentro

informal entre ambas partes, facilitado por Noruega, el NDF se comprometiera a no exigir su retirada de las listas de organizaciones terroristas de la UE y de EEUU como precondition al diálogo. Por su parte, el Gobierno se habría comprometido a no vincular las conversaciones de paz con la firma de un acuerdo de cese de hostilidades y a retirar la suspensión del Acuerdo Conjunto sobre Seguridad y Garantías de Inmunidad (JASIG, por sus siglas en inglés), lo que ofrecería garantías de inmunidad a 97 negociadores del NDF, del Partido Comunista de Filipinas y del NPA.

Respecto al **MNLF**, que en 1996 logró un acuerdo de paz con el Gobierno, en 2007 alcanzó acuerdos significativos respecto a la aplicación de todas las provisiones del acuerdo de 1996 en los que conformó cinco grupos de trabajo: sharia y sistema judicial, fuerzas de seguridad, recursos naturales y desarrollo económico, sistema político y de representación, y educación. En 2008, los equipos negociadores del Gobierno y del MNLF se reunieron en Estambul (Turquía), donde declararon su intención de reformar la ley que, supuestamente, debería haber incorporado los principales aspectos del acuerdo de paz de 1996. En marzo de 2009, el MNLF declaró que había iniciado

conversaciones con el MILF para acercar posiciones y plantear una solución común al conflicto de Mindanao. En los últimos meses, la OCI, de la que el MNLF tiene el estatuto de miembro observador, había facilitado varias reuniones de trabajo entre representantes del Gobierno y del MNLF para desarrollar plenamente los contenidos del acuerdo de 1996.

El proceso de paz en 2010

A principios de febrero, tanto el Gobierno como el grupo armado de oposición **MILF** valoraron positivamente el encuentro entre ambas partes en Kuala Lumpur, el primero de carácter formal desde que la Corte Suprema anulara el acuerdo sobre los territorios ancestrales del pueblo bangsamoro en agosto de 2008. El encuentro contó con la facilitación del Gobierno de Malasia y con el acompañamiento del International Contact Group. El Gobierno y el MILF también acordaron el inminente despliegue del International Monitoring Team, incluyendo el Civilian Protection Component. A pesar de estos acuerdos, varias fuentes señalaron que **persistían diferencias sustanciales en cuanto al tipo y alcance de la autonomía que Manila estaría dispuesta a conceder**. Mientras que el Gobierno hablaba de una «autonomía reforzada», que ampliaría las competencias del pueblo moro sobre la zona que actualmente comprende la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM), el MILF abogaba por la creación de un «sub-estado bangsamoro» que amplíe los poderes y la extensión de la actual RAMM. El MILF propone la creación de un estado moro (dentro de un Estado federal) con altos niveles de autogobierno y considera insuficiente el reparto de poder entre una autoridad mora y el Gobierno central en cuestiones como la recolección de impuestos o el control y explotación de recursos naturales. Por su parte, el Gobierno reconoce que su propuesta de acuerdo está condicionada por las limitaciones constitucionales y por el fallo de la Corte Suprema, que en agosto de 2008 suspendió en el último momento la firma del acuerdo sobre los dominios ancestrales del pueblo moro. El Gobierno anunció también, en febrero, el inicio del programa

«Mindanaw Dialogue», una serie de consultas con distintos sectores políticos, sociales y profesionales de Mindanao sobre el actual proceso de paz entre el MILF y el Gobierno. Según Manila, el objetivo de dicho programa era tomar en consideración la opinión de la población y, a la vez, informarla sobre el estado actual de las negociaciones para hacer más participativo el proceso de paz y para evitar que, tal y como sucedió en agosto de 2008, sectores importantes de la población de Mindanao se manifestasen en contra de un acuerdo de paz entre las partes. En marzo finalizó sin acuerdo una nueva ronda de negociación en Kuala Lumpur entre el Gobierno y el MILF, que contó de nuevo con la facilitación del Gobierno de Malasia.

A finales de abril, se celebró en Kuala Lumpur las 18ª negociaciones exploratorias entre el Gobierno de Filipinas y el MILF. Ambos **acordaron trabajar conjuntamente para facilitar el retorno de los civiles que permanecían desplazados desde 2008**, más de 100.000, como consecuencia de la violencia. Gobierno y grupo armado firmaron un acuerdo especial de alto el fuego para garantizar que las elecciones presidenciales transcurrieran pacíficamente en Mindanao. En mayo, **el senador Benigno Noynoy Aquino fue proclamado oficialmente ganador de las elecciones presidenciales filipinas**. En junio, representantes del Gobierno filipino y del MILF firmaron un acuerdo para mantener las negociaciones de paz durante la transición política. La reunión, que se alargó dos días, tuvo lugar en la capital de Malasia, Kuala Lumpur, donde las partes acordaron la búsqueda de nuevas fórmulas para alcanzar un acuerdo, basadas en una paz justa y en un tratamiento equitativo de las identidades y los derechos del pueblo moro, según afirmó el portavoz del MILF en el proceso de negociación, Mohagher Iqbal. Durante las conversaciones también se acordó una mayor implicación de Europa en el proceso de paz. En este sentido, estaba previsto que un equipo noruego se uniera a un grupo de soldados y oficiales de policías desarmados procedentes de Brunei, Libia, Japón y Malasia, con el objetivo de supervisar el alto

Apoyo internacional al proceso con el MILF

Facilitador	Malasia
International Contac Group (ICG)	Estados: Japón, Reino Unido, Turquía
	Varias ONG: Muhammadiyah, Conciliation Resources, The Asia Foundation, Centro para el Diálogo Humanitario
International Monitoring Team (IMT)	Coordinación: Malasia
	Seguridad: Malasia, Libia, Brunei, Noruega (Qatar e Indonesia están invitados)
	Asistencia socioeconómica: Japón
	Protección Civil: MPC, MOGOP, NPF, MinHRAC
	Humanitario, Rehabilitación y Desarrollo: UE

el fuego. El Gobierno y el MILF han interrumpido y retomado las conversaciones de paz desde 1997, año en que se iniciaron las negociaciones para acabar con un conflicto que ha causado 120.000 víctimas mortales y el desplazamiento de dos millones de personas a lo largo de cuatro décadas.

Por su parte, el nuevo presidente de Filipinas, Benigno Aquino «Noynoy», consideró una prioridad conseguir un acuerdo de paz en Mindanao. Aquino se reunió a principios del mes de junio con una delegación diplomática de la UE formada por representantes del Reino Unido, Austria, República Checa, Finlandia, Alemania, Grecia, Italia, España, Bélgica, Francia y Holanda. En mayo, **la UE aceptó implicarse de manera activa en el proceso de paz, por este motivo dirigió las tareas humanitarias, de rehabilitación y de desarrollo integradas en el International Monitoring Team (IMT).** Aquino anunció también el nombramiento de **Teresita Deles como asesora presidencial sobre el proceso de paz.** Deles ya ocupó ese cargo entre 2003 y 2005, durante la presidencia de Gloria Macapagal Arroyo. La vuelta de Deles, especialmente activa en relación con la defensa de los derechos de las mujeres en Filipinas, fue bien recibida por varias organizaciones civiles y sociales de Mindanao. Por otro lado, **el MILF y el MNLF firmaron un pacto de cooperación por el que se comprometían a trabajar conjuntamente por la autodeterminación, la paz, la justicia y el desarrollo económico del pueblo moro.** El acuerdo, auspiciado por la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), fue firmado en Dushanbe, en Tayikistán. Por su parte, **el presidente del panel negociador del NDF, Luis G. Jalandoni, aseguró que estaba preparado para retomar las conversaciones de paz formales con la nueva Administración de Aquino.**

En mayo, el Gobierno y el MNLF firmaron en Trípoli, Libia, un memorando de entendimiento para resolver las cuestiones que habían dificultado la plena implementación del acuerdo de paz alcanzado en 1996. El acuerdo contemplaba la creación de un mecanismo para financiar proyectos de desarrollo en las zonas afectadas por el conflicto, así como también el establecimiento de una estructura para un proceso tripartito con la participación de la Organización para la Conferencia Islámica, que supervisará la implementación del acuerdo de 1996 en las áreas de seguridad, gobernabilidad, actividades económicas y la provisión de servicios sociales en las zonas del conflicto. El acuerdo fue firmado por Camilo Miguel Montesa, asistente presidencial para el proceso de paz y por el líder del MNLF, Nur Misuari.

En el tercer trimestre, el Gobierno confirmó la continuación de Malasia como facilitador de las conversaciones con el MILF, tal y como había solicitado este grupo. El nuevo jefe del panel

negociador gubernamental, Marvic Leonen, declaró que la confianza entre ambas partes era muy alta y señaló que la intención del Gobierno era la de resolver definitivamente el conflicto en Mindanao en los seis años siguientes, durante el mandato de Benigno Aquino como presidente. Leonen señaló que, si bien los Gobiernos anteriores pusieron énfasis en cuestiones de desarme y desarrollo, **el nuevo Ejecutivo tenía la intención de centrarse principalmente en la dimensión política del conflicto.** En este sentido, Leonen señaló que el Gobierno no descartaba reformar la Constitución, una de las reivindicaciones históricas del MILF, aunque ello dependía de que se obtuvieran las mayorías parlamentarias suficientes. Leonen también declaró que se estaban explorando otras propuestas de resolución alternativas para reanudar las conversaciones y celebró que el MILF hubiera abandonado las peticiones de independencia para centrar sus esfuerzos en la consecución de altas cuotas de autonomía para Mindanao. Por su parte, el líder del panel negociador del MILF, Mohagher Iqbal, celebró la posibilidad de que el Gobierno accediera a liderar una reforma constitucional y se mostró optimista sobre la reanudación de las conversaciones de paz, aunque expresó sus reservas por el hecho de que el panel gubernamental todavía estuviera incompleto (faltaba nombrar a dos de sus miembros). Iqbal, que no reveló si seguiría liderando el panel del MILF, declaró que el principal objetivo de las conversaciones de paz debería ser retomar y, tal vez, reformular los puntos de consenso que habían alcanzado ambas partes antes de que el Tribunal Supremo suspendiera la firma de un acuerdo sobre territorios ancestrales del pueblo moro, en agosto de 2008.

En septiembre, el jefe negociador del MILF, Mohagher Iqbal, declaró que su grupo había abandonado formalmente la petición de independencia para determinadas regiones de Mindanao y que había hecho una propuesta al Gobierno de creación de un subestado o una república autónoma que tendría todas las competencias excepto las de asuntos exteriores, defensa nacional, moneda y correos. Dicha entidad no tendría ejército propio, pero sí fuerzas de seguridad internas. Mohagher Iqbal también declaró que podría firmarse un acuerdo de paz global en un plazo máximo de dos años y que en caso de que se estableciera dicho subestado, el MILF solamente tendría un rol preponderante en la fase de transición. Por su parte, el MNLF se opuso a la firma de tal acuerdo por considerar que el Gobierno debería cumplir íntegramente con el acuerdo de paz de 1996 antes de firmar un acuerdo de paz con el MILF. El MILF desestimó la propuesta del Gobierno de que en las próximas rondas de negociación representantes del sector privado y de la sociedad civil asistieran como observadores porque estimó que un diálogo de este tipo debía llevarse a cabo con discreción. En

octubre, el Gobierno noruego anunció oficialmente su participación en el International Monitoring Team, organismo que supervisa el acuerdo de alto el fuego con el MILF y que está conformado por miembros de Malasia, Libia, Brunei, Japón y la UE. La participación del Gobierno noruego se hará principalmente a través del Norwegian Refugee Council.

En noviembre, tanto el Gobierno como el MILF hicieron pública su predisposición a reanudar las conversaciones de paz, estancadas por el desacuerdo entre las partes acerca de que Datuk Othman bin Abd Razak, facilitador de las conversaciones desde 2003, siguiera ejerciendo tales tareas. El Gobierno de Filipinas había solicitado formalmente, en varias ocasiones, al Gobierno malasio su sustitución por considerar que era parcial a favor del MILF y que un facilitador debía contar con la confianza de ambas partes. Por su parte, el MILF se opuso firmemente a la sustitución de Datuk Othman bin Abd Razak por considerar que sería contraproducente para el proceso y porque podría poner en tela de juicio los acuerdos que se habían alcanzado hasta el momento. El propio Datuk Othman bin Abd Razak había declarado que la decisión acerca de su continuidad competía exclusivamente al Gobierno malasio. A pesar de que tanto el jefe del panel negociador gubernamental, Marvic Leonen, como la consejera presidencial para el proceso de paz, Teresita Quintos Deles, habían declarado estar trabajando para reanudar el diálogo de manera inminente, el MILF había incrementado sus críticas al Gobierno por estar retrasando las conversaciones. La cúpula del grupo declaró que la firma de un acuerdo de paz se podría alcanzar en, aproximadamente, un año. Igualmente, el MILF instó a la comunidad internacional a redoblar sus esfuerzos diplomáticos para que se reanudara el proceso de paz. En este sentido, los Gobiernos de Reino Unido y Nueva Zelanda hicieron público su apoyo al proceso de paz después de conversar con Teresita Quintos Deles. El MILF expresó su temor de que se produjeran nuevos episodios de violencia entre las partes si el International Monitoring Team (IMT), encargado de supervisar el acuerdo de alto el fuego, finalizaba su mandato y se retiraba a principios de diciembre. El MILF consideró que la presencia sobre el terreno del IMT, en el que participaban Libia, Brunei, Japón, Noruega y la UE, era imprescindible para que el proceso de paz siguiera adelante. Entre enero y octubre de 2010 solamente se habían registrado tres enfrentamientos, mientras que en el mismo periodo en 2009 se produjeron 110 episodios de violencia.

En cuanto al **MNLF**, con motivo de la conmemoración del 14º aniversario de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno y el grupo armado de oposición, la consejera presidencial para el proceso de paz, Teresita Deles, instó en agosto al MNLF a seguir dialogando acerca de la plena implementación de

dicho acuerdo y se mostró convencida de que ello se alcanzaría antes de 2016. Deles también agradeció, especialmente, el rol del Gobierno indonesio, que detentaba la presidencia del Comité de Paz para el Sur de Filipinas de la Organización de la Conferencia Islámica, en la mediación y supervisión del acuerdo. Por otra parte, tanto el MNLF como numerosas organizaciones de la sociedad civil lamentaron la falta de voluntad política del Gobierno para cumplir con los compromisos acordados en 1996 y denunciaron que los estándares de vida de la población de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán eran peores actualmente que en 1996. En noviembre, se reunieron los paneles negociadores del Gobierno y del MNLF para abordar la plena implementación del acuerdo de paz de 1996. Los aspectos que se trataron en la reunión fueron la creación del Fondo de Asistencia al Desarrollo Bangsamoro y la supervisión de la implementación del acuerdo a manos del Gobierno, del MNLF y de la Organización de la Conferencia Islámica, que facilitaba las conversaciones. Los acuerdos alcanzados se darán a conocer en la siguiente ronda de negociación.

Respecto al **NDF/NPA**, el presidente, Benigno S. Aquino, nombró en octubre al abogado y hasta entonces viceministro de Sanidad, Alex Padilla, como nuevo jefe del panel negociador con el NDF. La consejera presidencial para el proceso de paz declaró que tanto el nombramiento de Padilla, activista de los derechos humanos durante la dictadura de Ferdinand Marcos, como la recomposición del panel negociador evidenciaban la voluntad del Gobierno de reanudar el diálogo con el NDF, referente político del grupo armado de oposición NPA. Deles también expresó su gratitud al Gobierno de Noruega por aceptar el papel de facilitador de las conversaciones. Por su parte, Padilla expresó su esperanza de que se pudiera alcanzar un acuerdo de paz antes de la finalización del mandato de Aquino. El panel negociador quedó compuesto por Pablito Sanidad, Ednar Gempasaw Dayanghirang, Jurgette Honduada y Maria Lourdes Tison. Por otro lado, el Gobierno de Nueva Zelanda anunció la inclusión del Partido Comunista de Filipinas y del NPA en su lista de organizaciones terroristas internacionales. En noviembre, el Gobierno declaró que el presidente, Benigno «Noynoy» Aquino, prefería reunirse con el NDF una vez se hubiera firmado un acuerdo de paz. Tras estas declaraciones, el NDF manifestó estar reconsiderando su decisión de que el jefe del panel negociador, Luis Jalandoni, y otro miembro del panel, Maria Consuelo Ledesma, viajaran a Manila para reunirse con el Gobierno y abordar la reanudación de las conversaciones anunciada por el Ejecutivo de Aquino. En cambio, el NDF habría invitado al nuevo jefe del panel negociador gubernamental, Alexander Padilla, a mantener una reunión en Hong Kong para discutir acerca de las garantías de seguridad que tendrían los miembros del

NDF en Manila. El mismo NDF había manifestado que la visita de dos de sus líderes a Filipinas era un gesto para evidenciar su apoyo a la reanudación de las conversaciones de paz y para expresar su satisfacción por la reciente recomposición del panel negociador del Gobierno, encabezado por Alexander Padilla. Sin embargo, tras las declaraciones del Gobierno filipino, el vicepresidente del panel negociador del NDF, Fidel Agcaoili, denunció la falta de voluntad política del Ejecutivo para avanzar en el proceso de paz y criticó la negativa de Manila a liberar a más de 300 prisioneros políticos encarcelados durante el anterior Gobierno. Ante la insistencia del NDF en las garantías de seguridad, la consejera presidencial para el proceso de paz, Teresita Deles, declaró que varios líderes del grupo, entre ellos Jalandoni, Ledesma o Agcaoili, habían visitado Filipinas en anteriores ocasiones sin tener ningún problema de seguridad. Por su parte, Luis Jalandoni, viajó a Australia para solicitar al Gobierno que apoyara el proceso de paz.

Los jefes de los paneles negociadores del Gobierno, Alexander Padilla, y del NDF, Luis Jalandoni, se reunieron en Hong Kong el 1 y 2 de diciembre y acordaron reanudar conversaciones exploratorias en Oslo (entre el 14 y el 18 de enero) y conversaciones formales, también en Oslo, entre el 19 y el 25 de febrero. Ambas partes también acordaron un alto el fuego entre el 16 de diciembre y el 3 de enero, el más largo en los últimos 10 años. En dicha reunión, a la que también asistieron Pablo Sanidad (miembro del panel gubernamental) y Coni Ledesma (esposa de Jalandoni e integrante del panel del NDF), el Gobierno ofreció un salvoconducto a Jalandoni y Ledesma para que pudieran realizar un viaje privado a Filipinas y recordó que desde julio de 2009 vuelve a ser vigente el acuerdo sobre seguridad y garantías de inmunidad para los negociadores del NDF (JASIG, por sus siglas en inglés). Pocos días después de esta reunión, fueron liberadas 38 de las 43 personas del conocido como "Morong 43", un grupo de trabajadores de la salud acusados de pertenecer al NPA. Dichas personas estuvieron más de 10 meses en prisión, durante los que se produjeron numerosas protestas por parte de organizaciones de periodistas y de derechos humanos. A pesar del acercamiento entre el Gobierno y el NDF, el presidente, Benigno Aquino, declaró que no se reuniría con Jalandoni u otros representantes del NDF hasta que se hubiera firmado un acuerdo de paz. En este sentido, Alexander Padilla declaró que esperaba alcanzar un acuerdo de paz con el NPA en los siguientes tres años.

El proceso de paz en el primer trimestre de 2011

El Gobierno y el grupo armado de oposición MILF se reunieron en enero informalmente en Kuala Lumpur y decidieron reanudar las conversaciones de

paz en Malasia los días 9 y 10 de febrero, así como renovar el mandato del International Monitoring Team (IMT, que se encarga de supervisar el acuerdo de alto el fuego) y del grupo de acción conjunto para aislar a organizaciones delincuenciales o facciones disidentes de los distintos grupos armados que operan en Mindanao (AHJAG, por sus siglas en inglés). En este sentido, cabe destacar la incorporación al IMT de dos representantes de la UE, que llevarán a cabo tareas de acción humanitaria. Por otra parte, el Gobierno de Arabia Saudita anunció oficialmente su incorporación al International Contact Group, un grupo de países y ONG que acompañan y supervisan las negociaciones de paz entre las partes. Por otra parte, tanto el MILF como la Oficina Presidencial para el Proceso de Paz estaban llevando a cabo una serie de consultas con personalidades y organizaciones de la sociedad civil en Mindanao de cara a la reanudación de las negociaciones. El Gobierno declaró que garantizaría la seguridad de las personas del MILF que participaran en dichas negociaciones. En el encuentro de febrero, las partes se comprometieron a abordar el futuro de unos 25 presos políticos del MILF (aunque sin revelar su nombre ni la eventual fecha de liberación) y acordaron las fechas aproximadas de la siguiente ronda de negociación. Por su parte, el MILF presentó un nuevo borrador de propuesta para resolver el conflicto en Mindanao e instó al Gobierno a establecer el Bangsamoro Leadership and Management Institute, que se encargaría de la formación de jóvenes moro. El MILF también señaló que el panel gubernamental había expresado su intención y deseo de alcanzar un acuerdo global en menos de un año. Sin embargo, uno de los aspectos que generaron mayor preocupación en el Gobierno filipino fue la creación de un nuevo grupo armado escindido del MILF (el Bangsamoro Islamic Freedom Fighters, BIFF) y liderado por el hasta entonces comandante del MILF Ameril Umbra Kato, que ya tuvo un papel destacado en la espiral de violencia que se produjo durante la segunda mitad de 2008. Según algunas fuentes, este grupo escindido tendría hasta el momento unos 400 combatientes. En este sentido, el MILF reconoció la gravedad del problema, que podía afectar a la estabilidad y seguridad de Mindanao y al futuro del proceso de paz, pero a la vez señaló que trataría de reincorporar a Ameril Umbra Kato a la disciplina del grupo. En marzo, ambas partes acordaron reanudar las negociaciones de paz a mediados de abril en Kuala Lumpur. El MILF anunció que había enviado al Gobierno un borrador del acuerdo de paz global en el que proponía la creación de un estado Bangsamoro aunque sin cortar las relaciones con el Estado de Filipinas.

Por otra parte, el MILF, el MRLF y varios grupos de la sociedad civil instaron al Congreso a retrasar las elecciones de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM), previstas originalmente para

el 8 de agosto, hasta mayo de 2013. Los grupos que hicieron esta petición consideraron que la celebración de dichas elecciones el próximo mes de agosto frustraría las aspiraciones del MILF e hipotecaría las posibilidades del proceso de paz. La superación del actual alcance geográfico y competencial de la RAMM es una de las principales reivindicaciones del MILF. En varias ocasiones, tanto el Gobierno como el MILF declararon que la RAMM había sido una fórmula fallida. El Gobierno filipino también expresó su apoyo al retraso de las elecciones, pero la decisión compete al Congreso.

En febrero, se inició en la ciudad de Yeddah (Arabia Saudita) la cuarta ronda de negociaciones tripartitas entre el Gobierno filipino, el antiguo grupo armado de oposición **MNLF** y la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) para abordar la plena implementación del acuerdo de paz firmado en 1996. La OCI ejerció tareas de facilitación tanto en la firma del acuerdo como en las reuniones que se han celebrado en los últimos años. El secretario general de la OCI, Ekmeleddin Ihsanoglu, instó a las partes a negociar con ánimo constructivo a partir de lo que les une y no de lo que les separa. Ekmeleddin Ihsanoglu también declaró que para que la paz se consolide en Mindanao, el Gobierno debería impulsar el desarrollo económico, mejorar la distribución de la riqueza y solucionar el problema de desplazamiento interno que padece la región.

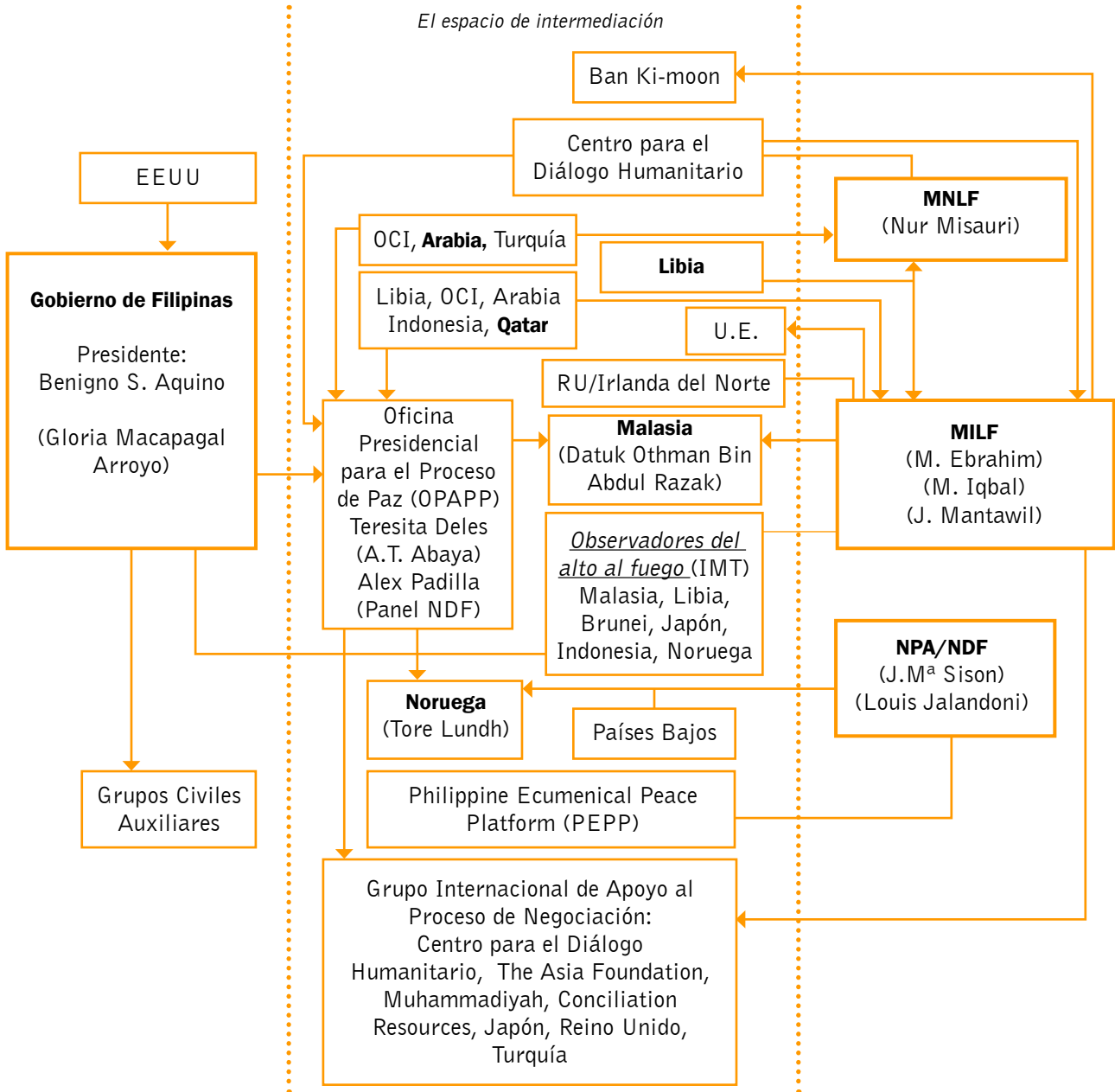
En cuanto a las negociaciones con el **NDF**, brazo político del NPA, los paneles negociadores del Gobierno y del NPA/NDF valoraron muy positivamente la reunión informal llevada a cabo durante enero en Oslo bajo mediación del Gobierno noruego. En la reunión informal, tanto el Gobierno como el NDF habrían reafirmado su compromiso a finalizar las negociaciones con la mayor celeridad posible,

preferiblemente en 18 meses o, si no, antes de 2014. El Gobierno y el NDF mostraron su satisfacción por los acuerdos alcanzados durante la primera ronda de negociaciones formales celebrada en Oslo entre el 15 y el 21 de febrero con la facilitación del Gobierno noruego. Las partes reafirmaron su compromiso con los acuerdos firmados entre 1992 y 2004; establecieron un calendario de reuniones de grupos de trabajo y de firma de acuerdos (el de reformas sociales y económicas para septiembre de 2011, el de reformas políticas y constitucionales para febrero de 2012 y el de cese de hostilidades para junio de 2012), y restablecieron el comité conjunto sobre el acuerdo de derechos humanos y derecho internacional humanitario (CARHRIHL, por sus siglas en inglés). Como medida de construcción de la confianza, el NDF liberó a algunos prisioneros bajo custodia del grupo armado de oposición NPA. De igual modo, el Gobierno se comprometió a trabajar para la liberación, antes de la segunda ronda de negociaciones, de parte o la totalidad de los 14 consultores del NDF que según el grupo estaban cubiertos por el acuerdo sobre seguridad y garantías de inmunidad (JASIG, por sus siglas en inglés). Ambas partes expresaron su agradecimiento al Gobierno de Noruega e hicieron pública su determinación de cumplir con los compromisos acordados y de seguir avanzando en las siguientes rondas de negociación. En marzo, el jefe del panel negociador del Gobierno, Alexander Padilla, declaró que el Gobierno estaba dispuesto a trabajar conjuntamente con el NDF para lograr las reformas políticas y económicas que mejoraran el bienestar de la población y el desarrollo del país. Padilla también declaró que el Gobierno ya no consideraba al NPA ni al NDF como una organización terrorista y que, independientemente de la correlación de fuerzas en el campo de batalla, la determinación del Ejecutivo era resolver el conflicto a través de una negociación política.

Páginas Web

- Centro para el Diálogo Humanitario (www.hdcentre.org)
- MILF (www.luwaran.com)
- NDF (home.wanadoo.nk/ndf) (www.ndf.net/joomla) (home.casema.nl/ndf)
- NPA (www.philippinerevolution.org)
- OCI (www.oic-oci.org)
- Oficina Presidencial para el Proceso de Paz (www.opapp.gov.ph)
- www.mindanao.news
- www.philnews.com
- www.theworldpress.com/press/philippinespress.htm

14 | **Principales actores del proceso:**



Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa Construcción de Paz Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

Educar para
una Cultura de Paz



Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

RESUMEN

La cultura de paz es una tarea educativa que pasa por educar en y para el conflicto, en desenmascarar la violencia cultural y el patriarcado, en educar para la disidencia, el inconformismo y el desarme, en responsabilizarnos, en movilizarnos, en transformar los conflictos, en llevar a cabo el desarme cultural, en promover una ética global y en buscar un consenso fundamental sobre convicciones humanas integradoras, entre otras cosas.

Como es bien sabido, la paz es algo más que la ausencia de guerra, y tiene que ver con la superación, reducción o evitación de todo tipo de violencias, físicas, culturales y estructurales, y con nuestra capacidad y habilidad para transformar los conflictos, para que en vez de tener una expresión violenta y destructiva, las situaciones de conflicto, siempre que sea posible, puedan ser oportunidades creativas, de encuentro, comunicación, cambio, adaptación e intercambio. Este nuevo enfoque es el que persigue la "cultura de paz", o "cultura para la paz", si la entendemos como un proceso que, en primera instancia, habrá de transformar la "cultura de la violencia", tan presente en nuestras sociedades.

En este Quadern me propongo argumentar que la cultura de paz es una tarea educativa que pasa por educar en y para el conflicto, en desenmascarar la violencia cultural y el patriarcado, en educar para la disidencia, el inconformismo y el desarme, en responsabilizarnos, en movilizarnos, en transformar los conflictos, en llevar a cabo el desarme cultural, en promover una ética global y en buscar un consenso fundamental sobre convicciones humanas integradoras, entre otras cosas.

Educar para la paz, sin duda alguna, implica **educar sobre el conflicto**, que no debe ser confundido con la violencia. Tendríamos que dedicar más tiempo a aprender de nuestros propios conflictos, puesto que la paz no es otra cosa que la "fase superior de los conflictos", es decir, el estadio en el que los conflictos son transformados por la personas y por las comunidades de forma positiva, creativa y no violenta¹. Para ello resulta fundamental estimular la creatividad para que al buscar soluciones a los conflictos prevalezca la comprensión mutua, la tolerancia y el desbloqueo de posiciones. Necesitamos, por tanto, cambiar nuestra percepción del conflicto y la forma de acercarnos a él. "Uno de los primeros pasos es entender el potencial positivo inherente en todas las situaciones de desacuerdo. Necesitamos transformar cómo pensamos sobre los conflictos. Solemos pensar que el conflicto es siempre una interrupción del orden, una experiencia negativa, un error en las relaciones. Sin embargo, hemos de entender que el conflicto es un crecimiento de la diversidad que puede ser utilizado para clarificar las relaciones, proporcionar caminos adicionales de pensamiento y opciones para actuar de una forma no considerada previamente, y abrir posibilidades para mejorar la relación".² Antes de regular el conflicto, sin embargo, hay que tener el valor de **reconocer su existencia**. Reconocer que formamos parte de una situación conflictiva es ya un paso importante, previo y necesario para abordar cualquier otro, y sobre todo para adentrarnos en el camino del diálogo continuo como método para solucionarlo.

No puedo resistir de citarles una genial definición de la violencia que, hace ya unos cuantos años, nos dio el pedagogo Bruno Bettelheim³, al señalar que "la violencia es el comportamiento de alguien incapaz de imaginar otra solución a un problema que le atormenta". A menos que creamos en la determinación biológica de la maldad humana, hemos de convenir que la violencia humana, tiene mucho que ver con esa **falta de educación y entrenamiento para manejarse en los inevitables conflictos** que todo individuo ha de tener durante su existencia, y en imaginar salidas positivas para dichos conflictos. No hay violencia gratuita si previamente no ha existido frustración, miedo, mal trato, desamor o desamparo en la persona que la protagoniza. Desde hace muchos años sabemos con certeza que **la agresión maligna no es instintiva, sino que se adquiere, se aprende**, especialmente en la infancia, y como ha señalado el psiquiatra Rojas Marcos en un libro divulgativo sobre este tema⁴, los valores culturales promotores de violencia, como el culto al machismo, la glorificación de la competitividad o el racismo, se transmiten de generación en generación a través del proceso de educación y socialización.

1 GALTUNG, Johan, *Paz por medios pacíficos*, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, 2003, 354 p.

2 MOAWAD, Nazli, "An Agenda for Peace and a Culture of peace", en *From a culture of violence to a culture of peace*, UNESCO, 1996, p. 183.

3 BETTELHEIM, Bruno, *Educación y vida moderna*, Editorial Crítica, Barcelona, 1982, p.98

4 ROJAS MARCOS, Luis, *Las semillas de la violencia*, Espasa Calpe, Madrid, 1995, 230 p.

Todos los seres humanos tenemos una **cultura**, y esta cultura podemos hacerla evolucionar, porque es dinámica. Nos es posible inventar nuevas maneras de hacer las cosas. No existe un solo aspecto de nuestro comportamiento que esté tan determinado que no pueda ser modificado por el **aprendizaje**. La construcción de la paz, por tanto empieza en la mente de los seres humanos: es la idea de un mundo nuevo. El respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la comprensión, la tolerancia, la amistad entre las naciones, todos los grupos raciales y religiosos: he aquí los fundamentos de la obra de la paz. Excluye el recurso a la guerra con fines expansivos, agresivos y dominantes, así como el uso de la fuerza y de la violencia con fines represivos. La violencia es siempre un ejercicio de poder, sean o no visibles sus efectos, y como tal, puede manifestarse en cualquier esfera de nuestra vida, en lo cultural, lo económico, lo político o lo doméstico. La violencia puede considerarse como la forma más burda y primitiva de la agresión. En este sentido es una fuerza exclusivamente humana que aspira a ser "la" solución que excluya a todas las demás, por lo que también es una censura totalitaria.

Nos interesa especialmente la **violencia cultural**, que es lo opuesto a la cultura de la paz, y que se expresa también desde infinidad de medios (simbolismos, religión, ideología, lenguaje, arte, ciencia, leyes, medios de comunicación, educación, etc., y que cumple la función de legitimar la violencia directa y estructural, así como de inhibir o reprimir la respuesta de quienes la sufren, y ofrece justificaciones para que los seres humanos, a diferencia del resto de especies, se destruyan mutuamente y sean recompensados incluso por hacerlo. Desenmascarar y deconstruir esta violencia cultural es, pues, una tarea fundamental a desarrollar desde el ámbito de la educación.

La cultura de la violencia está enraizada en el **patriarcado**, un sistema de control y de dominación masculino mantenido durante siglos, por el que los hombres, desde diferentes instituciones públicas y privadas, han ejercido el poder y subyugado a las mujeres, y más contemporáneamente a la naturaleza, mediante la violencia y la fuerza, y han considerado e impuesto como la norma universal lo que no era más que el patrón de comportamiento del arquetipo viril. Para superar esa raíz de la cultura de la violencia resulta imprescindible poner en práctica los principios de la **coeducación**, entendida como la acción educadora que valora indistintamente la experiencia, las aptitudes y la aportación social y cultural de las mujeres y los hombres, en igualdad de derechos, sin estereotipos sexistas y androcéntricos, ni actitudes discriminatorias, con objeto de conseguir el objetivo de construir una sociedad sin subordinaciones culturales entre mujeres y hombres. Los principios de la coeducación son, además, un elemento fundamental

en la prevención de la violencia machista⁵. Y como consecuencia de estas prácticas, los hombres deben asumir otros patrones de masculinidad; una **nueva masculinidad** que no esté dissociada del cuidado, la ternura y la compasión, y que tenga su plasmación tanto en el plano personal como en el social. Sólo así, hombres y mujeres podrán compartir el mundo a partir de sus diferencias, sin que estas supongan desigualdad ni discriminación de unos sobre otros.

En uno de los periódicos informes que la UNESCO realiza y sirven de reflexión sobre las dinámicas culturales que se producen en el mundo, más allá de las estadísticas, Jacques Delors apuntaba que "la educación tiene la misión de **capacitar** a cada uno de nosotros sin excepciones en desarrollar **todos sus talentos** al máximo y a **realizar su potencial creativo**, incluyendo la responsabilidad de sus propias vidas y el cumplimiento de los objetivos personales"⁶. En el informe mencionado, Delors señalaba que la educación ha de organizarse alrededor de cuatro aprendizajes, que serán los pilares del conocimiento a lo largo de la vida de cada individuo, y que perfectamente podrían considerarse también los cuatro ejes de la educación para la paz:

- 1) **aprender a conocer**, esto es, adquirir los instrumentos de la comprensión
- 2) **aprender a hacer**, para poder actuar sobre el entorno
- 3) **aprender a vivir juntos**, para participar y cooperar con los demás en todas las actividades humanas
- 4) **aprender a ser**, progresión esencial que participa de los tres aprendizajes anteriores

Desde la educación para la paz se ha dicho siempre, y con razón, que hemos de **educar también para la disidencia, la indignación, la desobediencia responsable, la elección con conocimiento y la crítica**, es decir, para salirnos de las propuestas de alienación cultural y política. Desde esta perspectiva, la educación para la paz "consiste en analizar este mundo en que vivimos, pasarlo por la crítica reflexiva emanada de los valores propios de una cosmovisión pacifista y lanzar a los individuos a un compromiso transformador, liberador de las personas en tanto en cuanto que, movidas por ese análisis crítico, quedan atrapadas por la fuerza de la verdad y obligados en conciencia a cooperar en la lucha por la emancipación de todos los seres humanos y de sí mismas, en primer lugar"⁷. Es más, y en palabras del ex director general de la UNESCO, "tenemos la obligación moral de fomentar en nosotros y en nuestros hijos la capacidad de oponernos a que un sinnúmero de cosas parezcan normales, cotidianas y aceptables en el

5 Definición basada en el artículo 12 de la Ley 5/2008 del derecho a las mujeres a erradicar la violencia machista, de la Generalitat de Catalunya.

6 DELORS, Jacques, *Educación: hay un tesoro escondido dentro*, UNESCO, 1996, 250 p.

7 RODRÍGUEZ, Martín, "Educar para la paz y la racionalidad comunicativa", en *Educando para la paz: Nuevas propuestas*, Universidad de Granada, 1994, p. 366.

entorno, tanto natural como social... Debemos **luchar contra la pereza y la tendencia al conformismo y el silencio** que la sociedad fomenta".⁸ Educar, en otras palabras, significa dotar al individuo de la **autonomía** suficiente para que pueda razonar y decidir con toda libertad. Significa proporcionar los criterios que nos permiten defender nuestras diferencias y divergencias sin violencia, "fomentar la capacidad de apreciar el valor de la libertad y las aptitudes que permitan responder a sus retos. Ello supone que se prepare a los ciudadanos para que sepan manejar situaciones difíciles e inciertas, **prepararlos para la responsabilidad individual**. Esta última ha de estar ligada al **reconocimiento del valor del compromiso cívico**, de la asociación con los demás para resolver problemas y trabajar por una comunidad justa, pacífica y democrática, porque el derecho y la necesidad de alcanzar una autorealización personal no ha de ser ni un obstáculo ni una incompatibilidad con la necesidad de formarnos como ciudadanos responsables y con conciencia pública.

Esto supone siempre, y en primera instancia, una mirada hacia nuestro interior, en darnos la posibilidad de decidir y en ejercitar el derecho de pensar lo que queremos, en imaginarnos un futuro y en practicar la política en primera persona, sin más intermediarios iniciales que nuestra propia conciencia, para después coparticipar con nuestras semejantes, reconociéndonos autoridad (que no poder) y capacidad creativa, y en asumir que estos actos pueden transformar la realidad. Pero la educación para la paz ha de ser también una **educación para el encuentro de las individualidades**, una educación para la conspiración, la cooperación, la cesión de confianza, un lugar donde aprender el manejo de nuestras potencialidades de transformación y en donde los proyectos culturales se conviertan en actividad política. El proyecto de cultura de paz, en definitiva, sólo alcanza sentido en la medida que sea un instrumento útil para **movilizar a la gente**, para su propia transformación y la de su entorno. Frente a la violencia y el terror, además, el discurso de la cultura de paz habría de ser como una batería para cargar pilas a la sociedad civil, a sus conciencias y a sus posibilidades de actuación, para rebelarse, conquistar el alma y derrotar cultural y espiritualmente a la violencia, redefiniendo la democracia, la civilidad y la esfera de lo sacro. Nos situamos por tanto ante una **actitud transformativa**.

Si asumimos que el conflicto es un proceso interactivo, una construcción social y una creación humana que puede ser moldeada y superada, y que por tanto no transcurre por senderos cerrados o estancos en los que la fatalidad es inevitable, hemos de convenir también que las situaciones conflictivas son también depositarias de oportunidades

positivas, en la medida en que la situación de conflicto sea el detonante de procesos de conciencia, participación e implicación que transformen una situación inicial en otra con mayor carga positiva. La **transformación de conflictos** es una mirada empirista que asume de entrada los límites, la complejidad y lo imprevisible de todo conflicto, pero que lo hace al tiempo que está convencida de la potencialidad transformadora de los seres humanos y de las sociedades. A diferencia de otros modelos de tratamiento de conflictos que trabajan desde el exterior, en la epidermis o en las consecuencias del conflicto, el planteamiento de la transformación de los conflictos adopta como sistema de análisis el viaje hacia el interior del conflicto para trabajar también desde su corazón, dando razón a quienes propugnan que la alternativa al conflicto no es la paz superficial o aparente, sino una dialéctica siempre abierta que permita sacar rendimiento creativo al propio conflicto. La transformación de conflictos es una apelación a la creatividad humana, a una creatividad constructiva para lograr un beneficio no exclusivo y un consenso que potencie la confianza en las personas en superar sus dificultades. En palabras de Lederach, "la transformación de conflictos significa prever los reflujos de los conflictos sociales y responder a ellos como oportunidades vivificantes para crear procesos hacia un cambio constructivo que reduzca la violencia, haga crecer la justicia en las interacciones directas y las estructuras sociales y responda a los problemas reales de las relaciones humanas".⁹ Nada más cercano, pues, que al camino de construir una cultura de paz.

La educación es, sin duda alguna, un instrumento crucial de la **transformación social y política**. Si estamos de acuerdo en que la paz es también la transformación creativa de los conflictos, y que algunas de sus palabras-clave son el conocimiento, la imaginación, la compasión, el diálogo, la solidaridad, la integración, la participación y la empatía, hemos de convenir que su propósito no es otro que formar una cultura de paz, opuesta a la cultura de la violencia, que pueda desarrollar esos valores, necesidades y potencialidades. Es a través de la educación "que podremos introducir de forma generalizada los valores, herramientas y conocimientos que forman las bases del respeto hacia la paz, los derechos humanos y la democracia, porque la educación es un importante medio para eliminar la sospecha, la ignorancia, los estereotipos, las imágenes de enemigo y, al mismo tiempo, promover los ideales de paz, tolerancia y no violencia, la apreciación mutua entre los individuos, grupos y naciones."¹⁰

⁹ John Paul Lederach, *The little book of Conflict Transformation*, Good Books, Pensilvania, 2003.

¹⁰ SYMONIDES, Janusz; SINGH, Kishore, "Constructing a culture of peace: challenges and perspectives. An introductory note", en *From a culture of violence to a culture of peace*, UNESCO, 1996, pp. 20-30.

⁸ MAYOR ZARAGOZA, Federico, *La nueva página*, UNESCO/ Círculo de Lectores, 1994, p. 53

Pero vivimos en un mundo violento, en el que la cultura de la violencia impregna todas las esferas de la actividad humana: la política, la religión, el arte, el deporte, la economía, la ideología, la ciencia, la educación... incluso lo simbólico, y siempre con la función de legitimar tanto la violencia directa como la estructural, y por supuesto, la guerra, buscando siempre razones y excusas para justificar el uso de la fuerza y la práctica de la destrucción, y normalmente en nombre de algo superior, ya sea un Dios o una ideología. La violencia cultural sirve también para paralizar a la gente, para infundirle el miedo, para hacerla impotente frente al mundo, para evitar que dé respuestas a las cosas que la oprimen o le producen sufrimiento. La educación para la paz, por tanto, ha de ser una **esfuerzo capaz de contrarrestar estas tendencias y de consolidar una nueva manera de ver, entender y vivir el mundo**, empezando por el propio ser y continuando con los demás, horizontalmente, formando red, dando confianza, seguridad y autoridad a las personas y a las sociedades, intercambiándose mutuamente, superando desconfianzas, ayudando a movilizarlas y a superar sus diferencias, asomándolas a la realidad del mundo para alcanzar una perspectiva global que después pueda ser compartida por el mayor número posible de personas. El reto de la educación y de la cultura de paz, por tanto, es el de dar responsabilidad a las personas para hacerlas protagonistas de su propia historia, y con instrumentos de transformación que no impliquen la destrucción u opresión ajena, y no transmitir intransigencia, odio y exclusión, puesto que ello siempre supondrá la anulación de nuestro propio proyecto de emancipación y desarrollo.

La cultura de paz favorece el **desarme** y, por ello, se opone a la política de militarización de la sociedad. Hace dos décadas, con el fin de la Guerra Fría y la disolución del imperio soviético, el mundo experimentó una importante reducción de sus gastos militares, hasta el punto de hablarse de la existencia de un potencial "dividendo del desarme". De los 1'2 billones de dólares de gasto en 1998 se pasó a menos de 800.000 en pocos años, sin que el ahorro no obstante fuera a parar directamente para atender a las necesidades sociales de muchos países o al cubrimiento de los gastos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Es más, y lo que constituye motivo de enorme preocupación, a partir de la "guerra contra el terror" de 2001, los gastos militares mundiales no han dejado de aumentar, hasta situarse en 1'6 billones de dólares en 2010, equivalente a más de 4.400 millones de dólares diarios, de los que el 42'8% corresponde al gasto militar de los Estados Unidos, que ha de hacer frente a un importante gasto por las operaciones en Iraq y Afganistán. Desde el 2003, además, el comercio mundial de armamentos pesados ha visto igualmente incrementarse, alcanzando la cifra de 25.000 millones de dólares

en el año 2010, del que un 30% corresponde las exportaciones realizadas por Estados Unidos. ¿Nos conduce este rearme a un mundo más seguro? Evidentemente no. El rearme, en todo caso, detrae recursos humanos y materiales necesarios para hacer frente a las verdaderas amenazas a la seguridad, como la pobreza, el terrorismo, las enfermedades infecciosas, la degradación del medio ambiente o la delincuencia organizada transnacional. Un mundo con menos pobreza es, en cualquier caso, un mundo más seguro, como lo es un mundo con menos países invadidos por tropas extranjeras. Esta militarización de la sociedad viene dada por un concepto anticuado de la seguridad, que la asocia con el armamentismo. Hay, pues, todo un trabajo educativo para mostrar que la seguridad humana, la seguridad ecológica y la seguridad democrática son formas más razonables y efectivas de encarar los problemas del mundo de hoy.

La educación para la paz, que repito es también una educación sobre los conflictos, ha de poner mucho énfasis en algunos otros aspectos que me gustaría mencionar. El primero, básico y fundamental, es **aprender a reconocer los intereses del oponente**. Esto significa olvidarnos de una vez de la palabra "victoria", porque la victoria sólo conduce a la victoria, no a la paz. Todas las técnicas de resolución de conflictos parten de esta importante premisa que concierne exclusivamente a los actores y a su capacidad de realizar transferencias positivas, de negociar e intercambiar, de transformar voluntariamente objetivos iniciales y de **generar empatía**, esto es, de comprender las emociones y los sentimientos de los demás, de colocarnos en su lugar y circunstancia. Todos estos requisitos son posibles si se actúa desde la autoridad, pero no desde el poder que oprime y jerarquiza.

La segunda consideración se refiere a la urgencia de que los pueblos dominantes terminen con su arrogancia y lleven a cabo un "desarme cultural", aceptando el hecho de la multiculturalidad y la riqueza de la diversidad humana. La educación para la paz debería enseñarnos a perder el miedo a la diferencia del otro, a **tratar a las demás culturas en igualdad de condiciones**, vacunándonos de la tentación de imponer a los demás aquellos modelos económicos, políticos, culturales y tecnológicos que no nos conducen a la felicidad. La educación, en este tema, puede jugar un papel trascendental, en la medida que puede ayudar a comprender el mundo y a comprender al otro con objeto de conocerse mejor a sí mismo.

Para la UNESCO, "la cultura es el conjunto de elementos simbólicos, estéticos y significativos que forman la urdimbre de nuestra vida y le confieren unidad de sentido y propósito, de la cuna a la tumba.... Se trata también del modo en que las comunidades se expresan y vinculan entre sí, como grupos que

comparten preocupaciones y experiencias, que sirven a su vez para proyectar recuerdos, hallazgos e incluso traumas y temores, más allá de los límites de nuestra existencia mortal, a las generaciones venideras. La cultura es, sobre todo, **comportamiento cotidiano**, que refleja la "forma de ser" de cada cual, el resultado de sus percepciones y reflexiones, la elección íntima entre las distintas opciones que la mente elabora, la respuesta personal a las cuestiones esenciales, el fruto en cada uno del conocimiento adquirido, la huella de los impactos del contexto en que se vive."¹¹

La cultura de paz, portanto, "es una cultura que promueve la pacificación. Una cultura que incluye estilos de vida, patrones de creencias, valores y comportamientos que favorezcan la construcción de la paz y acompañe los cambios institucionales que promuevan el bienestar, la igualdad, la administración equitativa de los recursos, la seguridad para los individuos, las familias, la identidad de los grupos o de las naciones, y sin necesidad de recurrir a la violencia".¹²

Ello implica que hemos de aprender a ser miembros de una comunidad global. Cuando hablamos de **comunidad global o planetaria** es para referirnos exclusivamente a un conjunto mínimo de cosas (valores, normas y comportamientos) que consideramos esenciales para nuestra propia supervivencia, para nuestro desarrollo y para una convivencia más armoniosa y digna. Todo lo demás puede o no ser compartido, pero queda fuera de la necesidad inmediata. Hoy día no tenemos más posibilidades que pretender universalizar una moralidad mínima, unas reglas del juego que vinculen a todas las personas y que permitan desterrar los tratos más denigrantes sobre las personas y sociedades, e instaurar lo que Hampshire¹³ llama "una noción tenue de justicia procedimental mínima: las condiciones de mera **decencia**". Probablemente deberíamos empezar exigiendo que nuestras sociedades e instituciones sean decentes, esto es, que se comporten de manera que no humillen ni a sus integrantes ni a quienes no pertenecen a ella. El difícil objetivo residiría en reducir la competitividad, transformándola gradualmente en un sentido solidario de colaboración entre las sociedades humanas, lo que nos conduce a tres de las grandes tareas aquí planteadas: ensanchar las lealtades grupales, educarnos para las responsabilidades colectivas y actuar para transformar las macroestructuras mundiales. Se trata, en definitiva, de recuperar el sentido de "estar y hacer juntos" el sentido del bien común, y de entender que el bien común está representando por la existencia del otro, y que la realización de esta existencia del otro requiere unas condiciones de espíritu (del sistema de valores, de

lo simbólico) y de la acción (instituciones políticas y medios económicos). Es imprescindible, en este sentido, que los humanos nos reconozcamos como seres portadores de derechos y obligaciones.

Educar para la paz y sentar las bases para una cultura de paz significa preparar a las nuevas generaciones para **buscar un nuevo consenso fundamental sobre convicciones humanas integradoras**¹⁴, que como ha señalado Hans Küng, incluirá una pluralidad heterogénea de proyectos vitales, comportamientos, lenguajes, formas de vida, conceptos científicos, sistemas económicos, modelos sociales y comunidades creyentes, y que infunde en la sociedad internacional unas pautas de comportamiento ético y moral, comprensión humana y empatía, con el propósito de lograr una cooperación pacífica en la mejora de la condición humana. Este consenso no puede ser una norma estricta, o una imposición policial, sino un consenso ético, un diálogo entre todas las tradiciones culturales, un no-centrismo de la historia del pensamiento humano, más fácilmente obtenible cuanto mayor sea nuestra percepción de sentirnos miembros responsables del planeta, solidarios con el mundo por ser parte de él, y conscientes de que para el bien de muchos, unos pocos deberemos limitar nuestro bienestar y **aceptar la suficiencia**. Esta nueva mirada hacia el mundo persigue, en primer lugar, entender mejor su complejidad y diversidad, para después, o paralelamente, **consensuar un "código de conducta universal"**, una **ética global o una macro-ética planetaria**, definida como una ética de corresponsabilidad planetaria que tenga en cuenta los efectos de cuanto hacemos, para nosotros y para las futuras generaciones, **buscando un mínimo de valores que podamos compartir y defender todas las sociedades**, sin imposiciones ni occidentalizaciones, **con sus correspondientes responsabilidades que puedan ser traducidas en normas exigibles**.

Todas las personas y todas las sociedades somos portadoras de potencialidades de bien y de mal, de creación y de destrucción. Nos decantamos, individual y colectivamente, más hacia un lado o hacia el otro en función de múltiples factores, que actúan al unísono, aunque con intensidad variable: las creencias religiosas, las tradiciones étnicas, nuestro nivel de pensamiento utópico, nuestra capacidad de disensión o de sometimiento, y un largo etcétera. Muchos, muchísimos de esos factores son culturales, y por tanto son transformables. Esa constatación es lo que da pleno sentido a la educación para la paz, y la convierte en la herramienta fundamental para construir un futuro con un horizonte en el que se vaya construyendo la cultura de la paz.

11 MAYOR ZARAGOZA, Federico, op.cit , p. 111

12 BOULDING, Elise, "The concept of peace culture", en *Peace and Conflict Issues after the Cold War*, UNESCO, 1992, p. 107.

13 HAMPSHIRE, Stuart, *Innocence and Experience*, Harvard University Press, 1989.

14 KÜNG, Hans, *Proyecto de una ética mundial*, Editorial Trotta, Madrid, 1991, 174 p.

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Asuntos Exteriores del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa Construcción de Paz Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

El oficio de la mediación en conflictos armados

Vicenç Fisas
Mayo de 2011



Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

RESUMEN

Docenas de diplomáticos de varios países realizan tareas de facilitación en contextos conflictivos. Muchos de ellos son representantes especiales del secretario General de la ONU. En el presente Quadern se traza un perfil de muchos de ellos, sus destinos y desafíos, en un oficio en el que intervienen diplomáticos profesionales, politólogos, economistas, especialistas en cooperación al desarrollo o trabajadores humanitarios. El Quadern finaliza con una serie de consejos para los trabajadores en la construcción de paz, tanto desde la diplomacia tradicional como en la diplomacia ciudadana.

El oficio de mediador o facilitador en conflictos armados es uno de los más necesarios y también más difíciles. El porcentaje de fracaso es muy elevado, por lo que hay una cierta frecuencia en el relevo de cargos. Su cometido es muy noble: ayudar a las partes enfrentadas a encontrar un acuerdo que les satisfaga suficientemente. Y ello sin imposiciones. Sólo con el consejo, la inducción a lo sumo. Es un arte, con técnicas estudiadas y comprobadas, que sólo unas cuantas personas tienen la capacidad real de llevarlas a cabo. Paciencia, flexibilidad, empatía y creatividad son algunas de las virtudes del buen mediador, un oficio de hombres debido seguramente a que la diplomacia ha estado vetada a las mujeres por mucho tiempo. El prototipo del mediador es el de un hombre de 50 años, con experiencia en cargos públicos de relevancia en su país, y vinculado al sistema de Naciones Unidas. Hay, por supuesto numerosas variantes, y en este artículo se comentará el caso de unas cincuenta personas que han ostentado cargos vinculados a la mediación de conflictos, armados en su mayoría, o conflictos que en el pasado tuvieron una expresión violenta y que no han acabado de resolverse.

El oficio no es nuevo; ha existido siempre, porque siempre han existido conflictos que han requerido de la participación de un intermediario, un "hombre bueno" o de un sistema de gestión que, con frecuencia, ha utilizado las artes más tradicionales de la comunidad para mitigar el impacto del conflicto y ha ayudado a encontrar una solución para las partes en litigio. Muchos de los personajes que se comentarán en este artículo han estado vinculados a Naciones Unidas, cuyo Departamento de Asuntos Políticos (DPA), ligado al secretario general, es el responsable de enviar delegados a múltiples países en conflicto o en situación de posconflicto. Son personas designadas a veces por el secretario general, y otras veces por el Consejo de Seguridad. Disponen de un presupuesto para sus actividades y un cierto margen de maniobra, dentro de unos parámetros generales que les marca el DPA. Otras veces se trata de personajes célebres, ex presidentes de Gobierno o ex ministros, o incluso personas procedentes de ámbitos no políticos, como las artes, aunque son minoría.

La mediación es un proceso en la que intervienen múltiples actores, cada uno con un rol específico y complementario. El llamado "mediador" suele ser el facilitador, que es el cargo más visible. Pero este facilitador no podría desarrollar su labor si antes no han intervenido el explorador, que mira las intenciones y disposiciones reales de las partes, el preparador, que habilita a alguna de las partes para que esté en condiciones de sentarse en una mesa de negociación, o el convocante, que invita solemnemente a las partes a sentarse para negociar. Después intervienen otros actores, como el incentivador (con propuestas económicas o políticas), el unificador (que agrupa a las disidencias que puedan surgir) o el verificador (que se cerciora de que se cumple lo pactado). Todos juegan un rol, y la mediación es el conjunto de actividades de todos ellos. Aquí, no obstante, nos centraremos básicamente en la figura del facilitador, central en el proceso, pero repito que no único.

La imagen popular de un mediador es la de la foto con un gran personaje público junto a dos personas enfrentadas. Es la foto de un Clinton con Yaser Arafat, o de un Nelson Mandela acompañando el proceso de paz de Burundi. Pero no siempre hay foto feliz, ni toda foto feliz es el final de una historia de mediación. El caso no resuelto de Israel y Palestina lo atestigua. La mediación es un proceso con muchas etapas, y cada mediador cumple un papel en una de ellas. Luego hay quien le releva en el cargo y continúa con la labor, muchas veces sin estridencias, sigilosamente, siempre con perseverancia y mucha, mucha paciencia.

Betty Bigombe (1954) es una mujer ugandesa que ha intentado mediar en uno de los procesos más complejos del mundo. Nada menos que con el Lord Resistance Army (LRA) liderado por Joseph Kony, un loco visionario que intenta imponer por las armas los Diez Mandamientos como Constitución, y que se nutre de niños soldado para cometer sus atentados. Para Bigombe, no obstante, el conflicto tiene raíces coloniales y está vinculado con la división del país que hicieron los británicos. Bigombe es una mujer alegre y paciente, que fue ministra, en 1988, y consultora del Banco Mundial, una organización de donde proceden bastantes

mediadores. Es de la etnia acholi, del norte de Uganda, y en 1993 empezó a contactar con el LRA. Tal era la expectativa que en aquel año fue nombrada mujer ugandesa del año. Fue la única persona que se ganó la confianza de esta guerrilla feroz y salvaje y que, por ello, podía mantener una comunicación con ellos. Su trabajo no fue suficiente, y hoy están rotas las negociaciones con este grupo, aunque en 2006 y 2007 se reintentó con las conversaciones de Juba, de la mano del vicepresidente sudanés, **Riek Machar** (1952), uno de los primeros miembros del Movimiento para la Liberación del Pueblo del Sudán (SPLA), y actualmente presidente del Sur del Sudán, el nuevo país del continente africano resultado de los acuerdos de paz. Hoy día Bigombe, que habla inglés, japonés (su marido fue embajador de Japón en Uganda) y swahili, continúa trabajando por la paz desde el United States Institute of Peace (USIP).

Otro conflicto complejo y difícil de resolver es el del Sáhara Occidental. En 1977, el secretario general de la ONU nombró al estadounidense **James Baker** (1930) como enviado especial para dicho país, cargo que ostentó hasta su dimisión en 2004. Siete años en un cargo de mediador es algo bastante excepcional, y Baker intentó en vano aproximar las posiciones del Frente POLISARIO, partidario de un referéndum de libre autodeterminación para el Sáhara, y del Gobierno de Marruecos, que a lo sumo estaba dispuesto a conceder una autonomía para la región. Baker es un abogado amigo íntimo de George Bush y vinculado a la industria petrolera. Subsecretario de Comercio con el presidente Ford, jefe de gabinete con el presidente Reagan, secretario del Tesoro y secretario de Estado con Bush, jefe del Consejo Nacional de Seguridad, y organizador de la primera conferencia de paz de Oriente Próximo, ofrecía el curriculum perfecto de quien ha ostentado cargos de poder en la administración estadounidense y, por tanto, podía ofrecer el "músculo" en un proceso de negociación. Los saharauis confiaron absolutamente en su poder persuasivo, pero no fue suficiente para superar los múltiples obstáculos que presentó el Gobierno marroquí. En el tema del Sáhara fue substituido por el diplomático peruano **Álvaro de Soto** (1943), uno de los diplomáticos más carismáticos de Naciones Unidas, un auténtico "peso pesado", con experiencia en El Salvador (fue el negociador del exitoso proceso de paz en 1990-1991), Myanmar (1997-1999), Chipre (1999 a 2003) y Oriente Medio (2005-2007), donde ejerció como Coordinador Especial para el Proceso de Paz. Dimitió de este cargo en Oriente Medio tras redactar un informe de 53 páginas en el que criticaba el callejón sin salida del proceso y las sanciones impuestas a Hamás tras ganar las elecciones. De Soto sólo duró un año en el cargo de enviado especial para el Sáhara, sin conseguir absolutamente ningún avance. Simplemente no le vio salida y dejó el cargo. Con estudios en derecho y relaciones internacionales, de Soto entró en Naciones

Unidas en 1982, directamente en el gabinete del secretario general, Javier Pérez de Cuellar, llegando a ocupar el cargo de secretario general adjunto de Naciones Unidas. A Soto le substituyó en 2005 el diplomático y abogado holandés **Peter van Walsun** (1934), que durante cuarenta años ocupó diversos cargos en la cancillería holandesa (en la OTAN, en la misión de Naciones Unidas y las embajadas de India y Reino Unido). En el 2008, van Walsun, de avanzada edad (74 años) tuvo que dejar el cargo tras las críticas del Frente POLISARIO en el sentido de que adoptaba una posición claramente promarroquí, tras señalar que el referéndum por la independencia era inviable. Tras varios meses con el cargo vacío, el secretario general de la ONU nombró finalmente a un nuevo estadounidense, **Christopher Ross**, de 65 años, como mediador en el Sáhara. Ross procede, como Baker, del Departamento de Estado, y ha sido embajador en Argelia y Siria. En el 2003 tuvo la misión de mejorar la imagen de los EEUU en los países árabes.

Otro conflicto prolongado que, como he señalado, ha quemado a más de un negociador es el israelo-palestino. En mayo de 2011 dimitió de su cargo de enviado de Estados Unidos en Oriente Próximo, el veterano diplomático, abogado, juez y senador demócrata, **George Mitchell** (1933), que a sus 77 años ha visto como sus esfuerzos desde 2009 para lograr un acuerdo han sido en vano. En sus visitas a la zona, siempre declinó entrevistarse con Hamás. Como experiencia exitosa, Mitchell había logrado el acuerdo de paz en Irlanda del Norte en 1988, y ya actuó como mediador en Oriente Medio durante la administración de George W. Bush. Bajo el mandato de Bill Clinton lideró en el 2000 una comisión investigadora estadounidense para encontrar soluciones para la situación entre Israel y los Territorios Palestinos, señalando la necesidad de frenar los asentamientos judíos. Mitchell fue presidente de la compañía The Walt Disney, director de una importante firma internacional de abogados y hasta el 2009 rector de la Universidad de Queen en Belfast, Irlanda del Norte. El conflicto palestino acabó también quemando al negociador de la OLP, **Saeb Erekat** (1955), que en febrero del 2011 tuvo que dimitir de su cargo, que ostentaba desde hacía años (ya había participado en la Conferencia de Madrid de 1991), tras la difusión por la cadena Al-Yazira y el diario británico The Guardian de documentos confidenciales sobre las negociaciones con Israel en la pasada década, y que dejaban en muy mal lugar a los negociadores palestinos. Erekat es politólogo por la San Francisco State University, y doctor en estudios sobre paz por la Universidad de Bradford (Reino Unido).

Si Naciones Unidas es un semillero de negociadores, es normal que un antiguo secretario general de la misma haya actuado como mediador. Es el caso de **Kofi Annan** (1938), ghanés que tras presidir dicho organismo entre 1997 y 2006, y recibir el Premio

Nobel de la Paz en 2001, ha continuado jugando un rol de pacificador en varios conflictos a través de la organización The Elders. Annan tuvo un rol destacado en la transición de Nigeria en 1988. Aquel año visitó Iraq, en un intento de frenar la posterior invasión. Al año siguiente se implicó en la crisis de Timor Leste, y en el 2000 certificó la retirada de Israel del Líbano. En el 2006 logró el acuerdo entre Camerún y Nigeria por la península de Bakassi. Annan es economista, graduado en el Institute of International Affairs de Ginebra y master en Ciencias por el MIT. Hizo toda su carrera en Naciones Unidas y su pasión y compromiso esencial ha sido el continente africano.

Uno de los conflictos más viejos del planeta es el de Colombia. En 1999, el secretario general de la ONU nombró al noruego **Jan Egeland** (1957) como consejero especial para Colombia, cargo que ostentaría hasta enero de 2002. Egeland proviene del campo humanitario y de los derechos humanos, habiendo trabajado en la Cruz Roja, en la cancillería del Gobierno noruego, en Amnistía Internacional, y en el Centro para el Diálogo Humanitario (Ginebra). Tras su cargo en Colombia fue designado subsecretario general de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas, cargo que ostentó hasta 2006. Es politólogo y fellow en el Instituto de Investigación para la Paz de Oslo (PRIO). Como diplomático noruego participó en el canal secreto entre el Gobierno de Israel y la OLP, en 1992, que condujo a los Acuerdos de Oslo en septiembre de 1993. También colaboró en el acuerdo de paz de Guatemala de 1996 y participó activamente en el Tratado de Ottawa de 1997 que prohibió el uso de minas antipersona. En Colombia, Egeland fue sucedido por el estadounidense **James Lemoyne**, periodista y politólogo nacido en Alemania, con experiencia en la mediación de conflictos en Nicaragua, El Salvador, Haití, la antigua Yugoslavia, Irlanda del Norte y Guatemala, y miembro del Consejo Asesor de la Escola de Cultura de Pau. En 2005 tuvo que dimitir de su cargo de consejero especial para Colombia, debido al rechazo frontal del entonces presidente Uribe y el profundo distanciamiento que tenía con el Alto Comisionado de Paz del Gobierno colombiano. Actualmente continua ejerciendo tareas de facilitación en conflictos de África y Oriente Medio, de forma discreta, desde el Centro para el Diálogo Humanitario, de Ginebra.

A pesar de no hablar inglés ni árabe, el conflicto de Darfur (Sudán) ha tenido como mediador principal desde 2008 hasta abril de 2011 al militar, diplomático y político burkinabés **Djibril Bassolé** (1957), que con anterioridad se desempeñó como ministro de Seguridad y ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación Regional. Antes de ser ministro, en 1994 y 1995 fue miembro del Comité de Mediación de la rebelión tuareg en Níger. Siendo ministro de Seguridad desempeñó un rol importante

en la pacificación de Côte d'Ivoire. Su labor la ha realizado como Unión Africana y Naciones Unidas al mismo tiempo, liderando las negociaciones auspiciadas por el Gobierno de Qatar en Doha. Al finalizar con su cargo, que desempeñó en la región de Darfur Norte, volvió a su país para asumir de nuevo la función de ministro de Asuntos Exteriores. Bassolé substituyó a **Ibrahim Gambari** (1944), politólogo de Nigeria especialista en relaciones internacionales, que era consejero especial del International Compact con Iraq, así como facilitador con Myanmar. Anteriormente fue subsecretario general de Asuntos Políticos y consejero especial del secretario general para África. También fue jefe de la Misión de Naciones Unidas en Angola, director del Comité Especial de Naciones Unidas contra el Apartheid y ministro de Asuntos Exteriores de su país.

Darfur ha tenido, al mismo tiempo, otros negociadores, como el enviado especial de Naciones Unidas, el diplomático sueco **Jan Eliasson** (1940), que asumió el cargo desde 2006 hasta mediados de 2008. De formación militar, obtuvo un master en economía, y ha sido profesor de resolución de conflictos en la prestigiosa Universidad de Uppsala. Su carrera diplomática se inició en 1965, siendo consejero del primer ministro Olof Palme. En los años 80 medió en el conflicto de Irán-Iraq, con el cargo de representante personal del secretario general para dicho conflicto. Fue también el primer subsecretario general de Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios. En el 2006 fue nombrado ministro sueco de Asuntos Exteriores en el gabinete socialdemócrata. La Unión Africana, por su parte, ha tenido como enviado especial en Darfur al veterano diplomático tanzano **Salim Ahmed Salim** (1942), cargo que asumió en desde mayo del 2005 hasta mayo del 2006. Master en Asuntos Internacionales y líder estudiantil, se doctoró en Leyes, Humanidades y Relaciones Internacionales. A la edad de 38 años fue ministro de Asuntos Exteriores, y a los 42, primer ministro. Entre 1989 y 2001 fue el secretario general de la OUA. Desde el 2001 preside la Fundación Julius Nyerere.

Otro alto cargo africano que ha sido enviado especial de Naciones Unidas, esta vez para la región de los Grandes Lagos desde finales de 2008, es el ex presidente nigeriano (de 1999 a 2007) y general, **Olusegun Obasanjo** (1937), que ha actuado como mediador en Namibia, Angola, Sudáfrica, Mozambique y Burundi, y que recibió la misión de pacificar la RD Congo y Ruanda. En sus 21 años de experiencia militar ha participado en varias misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Fue el primer presidente que democratizó el país desde su independencia. En 1991 fue candidato a suceder a Javier Pérez de Cuéllar en la secretaría general de Naciones Unidas. Es cristiano y ha liderado campañas para la condonación de la deuda externa.

Una de las mujeres que ha tenido mayor peso en tareas de facilitación ha sido la canadiense **Carolyn McAskie**, que en 2003 fue designada por Kofi Annan como su representante especial para Burundi, liderando una operación de mantenimiento de la paz de más de 5.000 efectivos, y como miembro de Equipo de Facilitación del proceso de paz de Arusha. Con anterioridad se desempeñó como coordinadora de asuntos humanitarios, con una actuación directa en la crisis de Côte d'Ivoire de enero de 2003. Antes de trabajar para Naciones Unidas ocupó durante tres décadas cargos de responsabilidad en la agencia canadiense de cooperación (CIDA). En mayo de 2006 fue nombrada asistente del secretario general para Apoyo a la Construcción de Paz, un nuevo puesto para asistir a los países que se encuentran en situación de posconflicto.

Afganistán es uno de los destinos más complejos para cualquier negociador, dado el nivel de violencia y los frecuentes atentados que se producen en el país. El primer enviado especial fue el francés **Jean Arnault** (1951), que ocupó el cargo durante dos años, de febrero 2004 a febrero 2006, año en que fue designado representante especial del secretario general para Georgia y jefe de la UNOMIG. Arnault es un diplomático con mucha experiencia en Naciones Unidas. En 1991 fue consejero político del representante especial para el Sáhara Occidental y oficial de asuntos políticos en Namibia y Afganistán. Entre 1994 y 1995 ejerció de mediador en las negociaciones de paz de Guatemala, ejerciendo después de representante especial del secretario general para este país. Posteriormente fue nombrado representante del secretario general para Burundi. Tiene estudios de filosofía y habla español. En Afganistán, fue reemplazado por el alemán **Tom Koenigs** (1944), gestor bancario y asistente del Partido Verde, sirvió en Misión de Kosovo (UNMIK) y en la Misión de Verificación de Guatemala (MINUGUA), poniendo en marcha la Comisión de la Verdad en este país. En la cancillería alemana ejerció el cargo de Comisionado de Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria, responsabilidad que también practicó en Naciones Unidas. Habla español. En el 2008, Naciones Unidas nombró al diplomático noruego **Kai Eide** (1949) como representante especial para Afganistán y jefe de la UNAMA. Eide se había desempeñado con anterioridad en el mismo cargo en Kosovo y en Bosnia-Herzegovina. Se trata de un diplomático de carrera que ha servido a su país desde 1975, con cargos en la OTAN y la OSCE. Miembro del Partido Conservador, ha estudiado ciencias políticas, derecho internacional y literatura, y fue secretario de Estado de la Oficina del primer ministro. Fue uno de los miembros de la Comisión Mitchell relacionada con la Intifada palestina, que empezó en septiembre del 2000. En los últimos meses de su mandato, Eide puso en marcha unas conversaciones secretas exploratorias con sectores talibán en Dubai. Eide fue

sucedido en el cargo, en el 2010, por el diplomático sueco **Staffan de Mistura** (1947), con 36 años de carrera en las agencias de Naciones Unidas. En 2007 fue representante especial del secretario general en Iraq, y posteriormente director ejecutivo de la FAO. Ejerció cargos diplomáticos en el Líbano, en el Centro de Información de Naciones Unidas en Roma, en Ruanda, Somalia (en UNICEF), Sudán, Vietnam, Laos y la antigua Yugoslavia, donde ejerció como consejero especial del alto comisionado para los Refugiados. Es una persona profundamente comprometida en temas humanitarios y en la resolución pacífica de los conflictos.

En el ámbito de la diplomacia de la paz, España tiene a tres personas relevantes. Una de ellas es el socialista **Javier Solana** (1942), que fue portavoz del Gobierno, ministro de Cultura y ministro de Asuntos Exteriores, antes de ser nombrado en 1999 Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, conocido como "Mister PESC", cargo que ejerció hasta 2009. Durante la década de su mandato se implicó en múltiples escenarios de conflicto, en especial Oriente Medio, lo que le valió el Premio Carlomagno en el 2007 por su contribución a la paz. Otro español y catalán del ámbito de la negociación es el diplomático, abogado e historiador **Francesc Vendrell** (1940), con una larga trayectoria en Naciones Unidas (desde 1968). Ha sido representante personal del secretario general en los procesos de paz de El Salvador y Nicaragua (1989-1991), Guatemala (1990-1992) y Timor Oriental (1999). Ha participado en misiones diplomáticas en el Cáucaso (1992) y Haití (1993). Fue enviado especial para Camboya y Papua Nueva Guinea, y consejero de los buenos oficios del secretario general para Myanmar, así como enviado especial para Nagorno Karabaj (1992). En 1999 fue nombrado responsable de la oficina de asistencia al secretario general de la ONU para los asuntos políticos de Asia, el Pacífico, América y Europa. De 2000 al 2002 encabezó la misión especial de la ONU en Afganistán (UNSMA), y este último año fue nombrado representante de la Unión Europea para dicho país. El tercer español distinguido en este campo ha sido el diplomático socialista **Miguel Ángel Moratinos** (1951), ministro de Asuntos Exteriores de 2004 a 2010, con una larga trayectoria de proximidad en el mundo árabe, lo que le ha llevado a intervenir directamente en el conflicto palestino-israelí, tanto desde el Ministerio como desde su cargo de enviado especial de la Unión Europea para Próximo Oriente (1996), cargo que ejerció desde Chipre para poder viajar con mayor rapidez sobre el terreno. En 1991 ya participó en el desarrollo de la Conferencia de Madrid que reunió por primera vez a las partes enfrentadas.

En el mundo hay unos pocos centros independientes que ofrecen sus servicios para tareas de facilitación, con profesionalidad y normalmente con mucha

discreción. El más reputado es el Centro para el Diálogo Humanitario (HD) de Ginebra (www.hdcentre.org), que durante muchos años ha sido dirigido por **Martin Griffiths**, una persona con una larga trayectoria en el campo humanitario, tanto desde ONG como desde Naciones Unidas. El centro dispone de un conjunto de colaboradores, todos ellos profesionales del oficio, como el ya mencionado James Lemoyne o el diplomático británico **Kieran Prendergast**, que durante muchos años sirvió al Foreign Office, así como en Naciones Unidas, de subsecretario general de Asuntos Políticos, trabajando en la prevención de conflictos y la construcción de la paz, particularmente en Afganistán, Burundi, Chipre, RD Congo, Timor Leste, Guatemala, Iraq, Oriente Medio, Somalia y Sudán.

Martti Ahtisaari (1937) fue presidente de Finlandia de 1994 al 2000. Al dejar su cargo creó un centro, el Crisis Management Initiative, para promover la paz y la resolución de conflictos. Se requirió de sus servicios para resolver el conflicto de Aceh (Indonesia), y se puso al frente de una negociación que, en pocos meses, consiguió que las partes firmaran en el 2005 un acuerdo de paz. Este éxito le valió el Premio Nobel de la Paz en 2008. Antes de ser presidente ejerció como diplomático en su país y en Naciones Unidas, donde lideró la operación de mantenimiento de la paz de Namibia (UNTAG). Dirigió el Grupo de Trabajo de la Conferencia Internacional sobre la antigua Yugoslavia, y en 1993 fue designado por el secretario general como su representante especial para este país. Ahtissari fue también uno de los miembros que supervisó el desarme del IRA, en Irlanda del Norte, actuó como enviado especial de Naciones Unidas para el Cuerno de África y medió en la guerra entre la OTAN y Serbia. Del 2005 al 2008 fue enviado especial de secretario general para el proceso de Kosovo, siendo el responsable de redactar el estatus de dicha región. Forma parte del grupo The Elders, junto a notables como Mary Robinson, Kofi Annan, Ela Braht, Lakhar Brahimi, Gro Brundtland, Fernando H. Cardoso, Jimmy Carter, Aung San Suu Kyi y Nelson Maldela, que han realizado tareas de mediación en Israel-Palestina, Chipre, Zimbabue, Birmania y Sudán.

Noruega es un país que, a pesar de su reducida población, ha proporcionado numerosos diplomáticos implicados en tareas de mediación, como los ya mencionados Jan Egeland o Kai Eide. Su Ministerio de Asuntos Exteriores dispone de una Unidad de Paz y Reconciliación que se encarga de facilitar diálogos en varios países. Entre sus diplomáticos figuran **Tore Hattrem** (1965) que actuó de facilitador en Filipinas y Sri Lanka, dos países donde Noruega ha intervenido como mediador. En la actualidad es embajador en Afganistán. Otro diplomático es **Dag H. Nylander**, encargado de temas de paz en Colombia, cargo que anteriormente ocupaba **Vegar Brynildsen**. Estos y

otros muchos diplomáticos han trabajado bajo las órdenes del actual ministro noruego de cooperación **Erik Solheim** (1955), socialista que trató sin éxito de lograr un acuerdo de paz en Sri Lanka. Con estudios de historia, sociología y ciencia política, fue ministro de Asuntos Exteriores durante cinco años. Otro mediador noruego es el embajador y antropólogo **Jon Hanssen-Bauer** (1952), con una amplia experiencia en promover diálogos de paz entre Israel y Palestina. También fue enviado especial para Sri Lanka en el 2006, antes de ocupar el cargo de representante especial para Oriente Medio en el 2009.

Dentro de Naciones Unidas, uno de los diplomáticos más conocidos es el embajador argelino **Lakhdar Brahimi** (1934), antiguo ministro de Asuntos Exteriores de su país, subsecretario general de la Liga Árabe, mediador en el Líbano y consejero especial del secretario general de Naciones Unidas en varios temas, especialmente los relacionados con la prevención de conflictos y la construcción de paz, siendo el autor de un informe con recomendaciones sobre las operaciones de mantenimiento de la paz. Fue representante especial en Afganistán, Haití, Sudáfrica, Zaire, Yemen, Liberia, Nigeria y Sudán. Tiene estudios de leyes y ciencia política, y actualmente colabora con el Centro de Estudios de la Gobernanza Global de la London School of Economics. Otro diplomático argelino con larga trayectoria en Naciones Unidas es **Mohamed Sahnoun**, célebre por su cargo como enviado especial del secretario general en Somalia, del que fue destituido después de que tuviera la osadía de pedir perdón por la falta de reacción internacional tras la hambruna de 1993. Sahnoun diseñó no obstante una estrategia de proximidad para Somalia, que ha sido loada por constituir una alternativa a los planteamientos más militaristas que luego imperaron. En 1997, el secretario general lo designó representante especial para los Grandes Lagos. Es miembro del consejo especial del grupo War-torn Societies Project, fue consejero del director general de la UNESCO, Federico Mayor Zaragoza, y ha promovido la estrategia de "la responsabilidad de proteger". Fue representante especial del secretario general para el Congo, negociador en la crisis entre Etiopía y Eritrea, subsecretario general de la OUA, y subsecretario general de la Liga Árabe. Formado en ciencias políticas, es miembro del Consejo Asesor de la Escola de Cultura de Pau y ha actuado como consejero en varias conferencias internacionales sobre desarrollo. Incansable defensor de la familia humana, su sabiduría es comparable a su sencillez.

Si el expresidentes Bill Clinton de Estados Unidos centró sus esfuerzos en conseguir la paz entre Israel y Palestina, su antecesor **Jimmy Carter** (1924) se ha distinguido por su compromiso con la paz en diversos lugares del planeta. Al dejar la presidencia fundó el Centro Carter (www.cartercenter.org), en Atlanta

para promover la salud, los derechos humanos y la prevención de conflictos, trabajando en países como Haití, Bosnia, Etiopía, Corea del Norte y Sudán, entre otros. En 2002 recibió el Premio Nobel de la Paz por su trabajo para encontrar soluciones pacíficas a los conflictos internacionales, promover la democracia y los derechos humanos, y promover el desarrollo económico y social. Otro presidente de Gobierno que ha ejercido tareas de mediación es el mozambiqueño **Joaquim Alberto Chissano** (1939), que en el 2006 fue nombrado enviado de Naciones Unidas para intentar resolver el conflicto del norte de Uganda, en un momento en que la temible guerrilla del LRA había suspendido las conversaciones de paz. Su tarea, desarrollada desde el sur del Sudán, no tuvo éxito.

En los procesos de paz de Filipinas han intervenido dos mujeres como comisionadas de paz gubernamentales. **Teresita "Ging" Quintos-Deles** ha sido por dos veces la mujer que ha ostentado este cargo, primero del 2003 al 2005, y después a partir del 2010. Tiene un largo historial de implicación en movimientos de mujeres, así como de participar en la fundación de la Coalición para la Paz, un movimiento ciudadano por la paz surgido a raíz del People Power de 1986. Desde su cargo de consejera de paz, ha promovido las negociaciones con las guerrillas del MILF y del NPA. Otra mujer que ha ostentado un cargo de responsabilidad como facilitadora es **Heidi Tagliavini** (1950), una diplomática suiza con experiencia en la ayuda internacional y en misiones de paz. Fue miembro del primer grupo de la OSCE en Chechenia, en 1995 y jefa de la Misión de Observación de Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG), antes de volver a asumir cargos en la cancillería suiza y de dirigir la misión de esclarecimiento de los hechos en la guerra de Osetia del Sur de 2008. En otra latitud, una escritora de renombre de la India, **Mamoni Raisom Goswami** (1942), ha actuado como facilitadora del proceso de paz con el grupo armado de oposición ULFA, que opera en el estado de Assam, desde una agrupación denominada Grupo Consultivo del Pueblo. Otra mujer con experiencia diplomática es **Leila Zerrougui** (1956), de Argelia, jurista experta en temas de derechos humanos, que en el 2008 fue nombrada representante especial para la RD Congo y subjefa de la MONUC, la Misión de cascos azules de la ONU en el país, que había sido acusada de violaciones de los derechos humanos.

Otro facilitador de Naciones Unidas es **Tayé-Brook Zerihoun** (1942), de Etiopía, que en 2008 fue nombrado representante especial del secretario general para Chipre, después de ejercer el mismo cargo en Sudán por cuatro años. En el 2007 actuó como mediador en las conversaciones de paz de Darfur, y con anterioridad participó en el acuerdo de paz con el SPLA (2005). Tiene estudios superiores en política comparada, y desde abril de 2010 es

asistente del secretario general en Asuntos Políticos. Otro mediador de larga trayectoria es **Ahmedou Ould-Abdallah** (1940), un diplomático mauritano, economista y politólogo, que ejerció de ministro de Asuntos Exteriores de su país, hasta que en 1993, el secretario general de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali lo nombró como su representante especial para Burundi, en los años de la guerra civil de este país. En el 2002 fue nombrado representante especial para África del Oeste, y posteriormente apoyó el arreglo de la disputa fronteriza entre Camerún y Nigeria. En el 2006 fue enviado por Naciones Unidas al Sudán para clarificar el rol de la fuerza conjunta ONU-UA en dicho país. También ha sido representante especial para Somalia, mediando con éxito entre el Gobierno Federal de Transición, los Tribunales Islámicos y la Alianza para la Reliberación de Somalia (ARS). En Somalia también actuó como representante especial del secretario general el diplomático y jurista guineano **François Lonseny Fall** (1949), en 2005, que fue ministro de Asuntos Exteriores de su país entre 2002 y 2004 y, aunque por poco tiempo, primer ministro, añadiéndose a la larga lista de ministros de Exteriores que después han ejercido cargos de responsabilidad en Naciones Unidas. Del 2002 al 2004 fue miembro del Comité Ministerial de Seguridad y Mediación de la organización regional de África Occidental ECOWAS.

Un oficial de Naciones Unidas es el economista y diplomático holandés **Jan Pronk** (1940), con una larga carrera en el mundo de la cooperación al desarrollo (fue ministro sobre este tema durante largos años y subsecretario de la UNCTAD). Entre 2004 y 2006 fue representante especial de la Misión de Naciones Unidas en el Sudán para Darfur, hasta que fue expulsado por las autoridades sudanesas. Actualmente es profesor de teoría y práctica del desarrollo internacional en el Institute of Social Sciences de La Haya. Para colaborar en la unificación de las dos comunidades chipriotas, el secretario general de la ONU nombró a mediados de 2010 a la estadounidense **Lisa M. Buttenheim** (1954), como su representante especial. Economista y politóloga, con anterioridad ejerció el cargo de directora de la División de Asia y Oriente Medio del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. También ocupó cargos de la ONU en Kosovo, los Balcanes y Jerusalén. Antes el cargo fue ocupado por el político y diplomático australiano **Alexander Downer** (1951), que fue ministro de Asuntos Exteriores y líder del Partido Liberal; su gestión fue muy controvertida por defender la guerra del Golfo y la invasión de Iraq en el 2003, y sostener que Corea del Norte disponía de misiles balísticos capaces de alcanzar Australia. A mediados de 2009, el secretario general nombró al politólogo holandés **Ad Melkert** (1956) como su representante especial en Iraq, reemplazando a Staffan de Mistura. Anteriormente había trabajado

en el PNUD y en el Banco Mundial en temas de desarrollo, lo que le concedía una larga experiencia para afrontar la reconstrucción de Iraq. También fue ministro de Asuntos Sociales y Empleo en su país. Para el proceso de Oriente Medio también ha trabajado el politólogo y diplomático holandés **Robert H. Serry** (1950), que a finales del 2007 fue nombrado coordinador especial y representante del secretario general para la OLP. En 1991 ya participó como delegado de su país en la Conferencia de Madrid sobre la Paz en Oriente Medio. En Kosovo, el representante especial del secretario general desde mediados del 2008 es el diplomático italiano **Lambert Zannier** (1954), que ha servido a la cancillería italiana por más de treinta años. Del 2002 al 2006 dirigió el Centro de Prevención de Conflictos de la OSCE, en Viena, gestionando más de 20 operaciones sobre el terreno en Europa y Asia Central. Tiene una amplia experiencia en temas de seguridad y desarme.

La Unión Europea ha contado igualmente con diplomáticos con funciones de facilitación. Uno de ellos es **Peter Semneby**, que durante cinco años (2006-2011) ejerció de representante especial para el Sur del Cáucaso, con especial atención a los conflictos de Abjazia y Osetia del Sur, regiones "de facto" independizadas de Georgia. Una mujer diplomática e historiadora británica, **Rosalind Marsden** (1950), es desde septiembre de 2010 la representante especial de la UE para Sudán. En Kosovo, el representante especial de la UE es el jurista y diplomático italiano **Fernando Gentilini** (1962). El representante para Bosnia y Herzegovina es, desde marzo de 2009, **Valentin Inzko** (1949), un diplomático austríaco. **Pierre Morel** (1944), diplomático francés, es el representante para Asia Central desde 2006, y en el 2008 fue nombrado representante espacial para la crisis de Georgia; el representante para Afganistán es **Vygaudas Usackas** (1964), diplomático lituano, con la misión de coordinar la asistencia para el país; para los Grandes Lagos, el representante es el diplomático holandés **Roeland van der Geer** (1953), que ocupa el cargo desde 2007, con la misión de lograr la estabilidad de la RD Congo, la consolidación de la paz en Burundi y la cooperación entre Ruanda y Uganda. El representante especial para la Unión Africana desde 2007 es el diplomático holandés **Koen Vervaeke** (1953). Finalmente es de señalar que el representante especial para Kosovo es el diplomático y politólogo holandés **Peter Feith** (1945), con mucha experiencia en los Balcanes durante sus cargos en la

OTAN. También ha ostentado representaciones en el conflicto de Darfur y en Iraq. En el 2005 participó en la exitosa Misión de Verificación de Aceh (Indonesia), un acuerdo de paz apoyado por la UE. También participó en la Constitución de Kosovo.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) dispone también de enviados especiales, como el diplomático estadounidense **Philip Remler**, jefe de la Misión en Moldova desde 2007, y procedente del Departamento de Estado. Tiene como misión ayudar a resolver el conflicto de la región de Transdnestria, situada al este de Moldova. También trabajó en la resolución del conflicto de Nagorno Karabaj, un enclave disputado por Armenia y Azerbaiyán. La jefa de la misión en Georgia desde 2007 fue la embajadora finlandesa **Terhi Hakala**, con responsabilidad sobre el conflicto de Osetia del Sur. Anteriormente había colaborado en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj. Georgia es un país que tiene un ministro de Resolución de Conflictos.

Finalmente, un país que en los últimos años se ha mostrado activo en el campo de la facilitación ha sido Qatar, de la mano del jeque **Hamad bin Jalifa al Thani** (1950), que ha intervenido en la resolución de los conflictos del Yemen y Darfur. El emir de Qatar es militar de carrera.

Como se habrá comprobado de esta muestra de las personas que trabajan en la diplomacia de Track I, la oficial, la mayoría de ellas que ocupan responsabilidades en la mediación son diplomáticos profesionales, con muchos licenciados en ciencias políticas y bastantes economistas. De su cancillería, muchos han pasado después a Naciones Unidas. Otras personas, sin embargo, proceden de otros ámbitos, como el militar o el de la política de cooperación al desarrollo. En el listado no se incluyen, con la excepción hecha del Centro para el Diálogo Humanitario, a personas procedentes de la diplomacia de Track II, o diplomacia ciudadana, de organizaciones como la Comunidad de San Egidio, Krock Institute, International Alert, Conciliation Resources o la propia Escola de Cultura de Pau.

Finalizo este muestrario con un conjunto de observaciones hechas por algunos de los personajes citados, como consejos para trabajar en la resolución de conflictos, tanto desde la vía oficial como desde la diplomacia ciudadana:

Con quién

- La participación de la gente es vital para los procesos de construcción de paz
- Aprovechar la capacidad de los actores no gubernamentales de traspasar las fronteras y de tener relaciones con los actores en conflicto
- Incorporar siempre la perspectiva de las mujeres
- Incorporar la perspectiva de las diásporas

Dónde

- Analizar y actuar más allá de los marcos institucionales y estatales
- Interactuar tanto a nivel local como internacional
- Calibrar el impacto del conflicto a nivel comunitario
- Crear espacios para el diálogo y la comunicación
- Integrar la construcción de paz en los proyectos humanitarios y de desarrollo

Cómo

- Ser realistas y no engañarnos. Hay que ser pragmáticos y reconocer tanto nuestras limitaciones como la distancia entre deseos y posibilidades reales
- No engañarse sobre el rol que una persona puede o no desempeñar
- Ser humildes, preguntar cuando no se sabe y entender que es trabajo de mucha gente
- Estar abiertos a las críticas, sugerencias y aportaciones de los demás
- Ser audaces, imaginativos, compasivos y justos
- Buscar un equilibrio entre la inevitabilidad de respetar la soberanía de los Estados, mantener nuestra independencia y tener relaciones directas con actores no estatales
- Entender que muchas veces hay una tensión entre el rol y la estrategia de los que se dedican a los derechos humanos con los que se dedican a la resolución de conflictos
- No menospreciar los riesgos y dificultades de la etapa del postconflicto
- Asumir que es trabajo que puede comportar riesgos y determinar el nivel de riesgo que podemos aceptar
- Calibrar exactamente el tiempo que puede llevarnos una misión y no intentar acortar los plazos
- Escuchar, escuchar, escuchar
- Aprender del contexto, respetando las tradiciones y las perspectivas populares
- Tomar mucho té con la gente, las veces que haga falta
- Ser flexibles

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Asuntos Exteriores del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa Construcción de Paz Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

Turkey and the Kurdish question: Reflecting on peacebuilding

Ana Villellas
June 2011

Peacebuilding Papers (*Quaderns de Construcció de Pau*) is a publication of the School for a Culture of Peace (Escola de Cultura de Pau). Its objective is to disseminate the research conducted in this institution on peacebuilding and to bring it closer to the interested public. These research papers will follow three basic lines of work. First, they will offer academic analyses of a variety of topical issues. A second series of documents will make proposals to facilitate intervention by actors involved in the various aspects of peacebuilding. Finally, monographs will analyse current armed conflicts, situations of tension, peace processes or postwar rehabilitation processes, based on field work by researchers from the School for a Culture of Peace.

Index

1. Introduction	5
2. War and peace dynamics in the Kurdish question: addressing the junction	7
2.1. Armed struggle and armed conflict: a way out?	9
2.2. Reflecting on ceasefires	11
3. The challenge of peacebuilding: inclusive solutions	13
4. Conclusions	17
Bibliography	18
Escola de Cultura de Pau (UAB)	19

SUMMARY

The Kurdish question in Turkey is one of the most pressing challenges in the republic of Turkey, while the interrelated armed conflict involving the PKK armed guerrilla is among the oldest ongoing wars in the world. This report argues that the conflict over the Kurdish question (broadly understood in all its dimensions) has reached over the years a phase in which ambivalent synergies coexist. On one hand, multiple processes and factors at different levels and fields have led the conflict to a stage of conflict-resolution opportunity. That is, there are conditions opening the door to the peaceful resolution of the conflict, which implies peace efforts at this stage are strategic. However, on the other hand, and as the 2009-2010 period has shown, there are multiple obstacles and risks, including non-inclusive and non-comprehensive approaches to the conflict which could perpetuate it or lead it to less tractable conflict expressions and further antagonism. This report reflects on this junction and its dilemmas and challenges, specifically in terms of peacebuilding, including building sufficient consensus on how to deal with the Kurdish issue and on how to engage with and anchor conflict-resolution processes.

1. Introduction

The so-called Kurdish question¹ is one of the main conflict issues in Turkey, and one that has seen profound transformations in the last decade. The Kurdish question refers to a complex conflict over which there is not a unique understanding or a unified narrative, and that has different dimensions. The Kurdish question is often characterised as having two main interconnected levels. On one hand, it consists on a problem of accommodation of plurality, specifically Kurdish identity demands, into the Turkish state. These identity-based demands are multidimensional and include demands for non-discrimination in the political, social, cultural and economic spheres and, in turn, the right for an active and equal participation as Kurds in all those fields. This problem of accommodation of plurality has historical roots and has been present in Turkey at least since its establishment as a republic in the first decades of the XX century.² On the other hand, an armed conflict between the Kurdish armed group PKK³ and the State started in 1984, and with different intensity levels it has been alive up to present time. It has had a high human and social cost, including around 40,000 deaths,⁴ at least nearly a million of internally displaced persons,⁵ specific gender impacts (e.g. sexual violence against women), high levels of trauma and significant economic costs.⁶ This violent campaign was preceded historically by other experiences of violence involving the State and Kurds.⁷ Root causes of the armed conflict involving the PKK and the State are interconnected to the general framework of discrimination and plurality challenges of the first dimension, while the armed conflict has also its own dynamics and specific actors. This continued presence of various forms of violence throughout time has contributed to the lack of a culture of peace in Turkey. The two dimensions mentioned here are closely interrelated and therefore solutions need to be also interrelated, comprehensive and multidimensional. In addition, there is an international dimension to the conflict, which manifests itself in different ways at the level of armed conflict and of the general Kurdish question.

All of this has made the Kurdish question a complex, deep-rooted and emotional conflict, interlinked with the historic process of state and nation-building in Turkey, and that has generated chronic prejudices, mistrust and

1 The label given to the conflict is in itself a matter of conflict. Using one term or another (e.g. Kurdish question or southeast conflict) has often been seen as adopting a specific position in the conflict. However this report will use the term "Kurdish question" to avoid reducing the object of study to a limited geographical setting and so as to reflect broader aspects of it beyond territory. Nonetheless, the author of this report maintains an independent position and does not associate herself to any given group or interested party in the conflict.

2 In fact, the Kurdish question goes back in time beyond the XX century, being a conflict issue for centuries (TESEV, 2011), even if the transformations of the XX century in Turkey have strongly influenced the direction of the issue up to present time.

3 PKK is used in this report as the generic name generally used to refer to the Kurdish armed group. In 2002, the group changed its name into KADEK, as part of its transformation into non-violent strategies, even if maintaining an alleged self-defence force or armed wing (HPG). In 2003 the group changed again its name to Kongra-Gel. However, in order to simplify the understanding of the content of this report, this document will not use PKK/KADEK/KONGRA GEL, but rather PKK.

4 The International Institute for Strategic Studies estimates in 41,680 the death toll since 1984. <http://www.iiss.org/publications/armed-conflict-database/> [consulted 21.06.11]. Media reports oscillate between 40,000 and 45,000 deaths. According to the conservative estimations of the Uppsala Conflict Database Project, the armed conflict has produced a death toll of at least 26,054 since 1984.

5 Figures are different depending on the sources, even if an accepted estimation is a balance of between 950,000 and 1.2 million people, according to a 2006 study by Hacettepe University's Institute of Population Studies, which is also mentioned by HRW. (HRW 2010).

6 The armed conflict has had an estimated cost of more than 200 billion US dollars (Ünver 2010: 2)

7 While the armed conflict between the State and the PKK started in 1984 and can be seen as a differentiated war, distinct from previous experiences of violence, it is still relevant to take into account the existence of previous violent dynamics involving Turkey and the Kurds, as they add to the historical memory of suffering and casualties, prejudices, and mutual mistrust between the State and the Kurdish population, among other things. While analyses tend to emphasize the distinctive nature of previous Kurdish rebellions, highlighting that they were based on religion in contrast to PKK rebellion, this report considers it important to emphasize certain continuation in terms of the symbolic meaning (resistance of Kurds towards repression by authorities) attributed to them by Kurds among the current Kurdish nationalist movement. As a local journalist highlighted in an interview for this report, throughout the history "Kurds were not silent, they were speaking through guns", in the understanding that guns were mainly a means (violent means) to communicate demands. Therefore, from a conflict-transformation perspective, solutions to the conflict would need to take into account the local perception among many Kurds of the need to be given space in the legal political field to defend their projects. In turn, the historic recurrence to violence by Kurds requires big efforts to demystify and delegitimize the use of violence as means to achieve political objectives. The enormous distrust between State authorities and the Kurdish nationalist movement is not easy to bridge.

suffering. Its multi-dimensionality results also in certain complexity in terms of actors (e.g. actors at socio-political level and actors at armed conflict level, and relations between them, including power relations), as it happens in other conflicts. The Kurdish question is a lasting one but it has evolved and transformed itself, while remaining a core issue in Turkey waiting for a solution. That is, while it is no longer the open war of the 90s, and it has de-escalated since then to phases of a low-level and medium-level armed conflict, it has remained directly or indirectly at the centre of the political, social and security imaginary in Turkey.

Evolution of the conflict (at armed level and at general level) has taken place in multiple directions and dimensions up to present time.⁸ The amelioration in the situation of Kurds in Turkey is highlighted by local and international observers. Legal or *de facto* changes have taken place in Turkey reducing discrimination and open violence (e.g. lifting of the state of emergency; reduction in human rights violations, such as torture; lifting of some restrictions on linguistic rights; establishment of a state TV channel with 24 hours in Kurdish). However, many restrictions for the development and implementation of the Kurdish identity and their well-being (e.g. restrictions in linguistic rights, including prohibition of public education in mother tongue and access to health services in Kurdish; socio-economic inequalities; difficulties for political engagement at formal level, including difficulties linked to the electoral threshold and the legal provisions for dissolution of political parties; restrictions to media in Kurdish) as well as the continuation of direct violence implies that the Kurdish question remains as a main challenge for Turkey to address. And as a challenge, it has also specific dimensions, such as its gender dimension, including specific impacts of violence related to the conflict on women, as different to men; specific impacts on Kurdish women, as different to Turkish women; peace initiatives carried on by women; participation of women in PKK guerrilla and future challenges for disarmament, demobilization and reintegration of women combatants, amongst others.⁹

There is a need to address questions in the light of new realities without losing the long-term perspective and root causes. Some of the questions this report addresses have mainly to do with how to move forwards and how to deal with the complex

cul-de-sacs in which the Kurdish question, as many other conflicts around the world, seems often to get trapped. Some of these questions include: is there willingness to reach a comprehensive and agreeable solution? how to deal with the use of violence? Has the security approach been transformed into a more comprehensive one? how to build consensus or agreement on how to proceed towards conflict-resolution?, how to move from exploratory talks or from preparatory ground into a consolidated process of conflict-resolution? who should dialogue with whom and about what?, how to overcome polarisation and politization of conflict-resolution initiatives?, how to promote the transformation of the conflict in a way that addresses also the specific needs of Turkish and Kurdish women and that does not exclude them from peacebuilding and from the benefits of a potential peace dividend?, amongst others. Questions as such are not unique to the Kurdish question, even if each conflict has its own causes, dynamics and paths towards conflict-resolution. What is a common trend is that armed conflicts are seldom solved through violence.

This report argues that conflict over the Kurdish question has reached a phase in which ambivalent synergies coexist. On one hand, multiple processes at different levels and fields have led the conflict to a stage of conflict-resolution opportunity. That is, there are conditions opening the door to the peaceful resolution of the conflict. Those factors include structural changes in multi-level transformative processes, which allow foreseeing potential positive sum scenarios. However, on the other hand, and as the 2009-2010 period has shown, there are multiple obstacles and risks, including non-inclusive approaches, erratic and defiant strategies that can fuel antagonism and less tractable expressions of violence. This report reflects on this junction and highlights elements of both dynamics, and as a result argues that some main current challenges have to do with building sufficient consensus on how to engage with and how to anchor conflict-resolution processes and with bridging the gap between the sides. It is understood here that differences over the issues at stake should be part of the discussions of a following comprehensive process. Moreover, there is apparently a significant degree of flexibility regarding issues at stake. Ultimately, this paper concludes that transformations and processes taking place in Turkey potentially favour a peaceful exit to the conflict, much more clearly than in the past, and much desired by the population of Turkey, which nonetheless will be long and complex. The whole Turkey would benefit from a peaceful resolution of the conflict of the Kurdish question, gaining coherence between domestic and international policies, reinforcing democratization and plurality, and offering a possible model in the region and abroad. For that to happen, obstacles and confrontation dynamics need to be addressed.

⁸ There is extensive literature on the evolution of the conflict. This report does not go into detail in the history and evolution of the Kurdish question, as there is extensive literature on that, but rather focuses on a conflict-resolution perspective with a practical orientation at current stage.

⁹ Specific information on the gender impacts of the armed conflict and, more generally, the Kurdish question on women as well information on women peace initiatives can be found in the Database on Conflict and Peacebuilding of the School for a Culture of Peace, at <http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/genero.php?paramidioma=1&idgenero=29>

This report is structured as follows. First, it analyses and reflects on the current junction and its ambivalence, including a specific reflection on the cul-de-sac of the use of violence. In doing so, it deals with issues related to the use of violence as well as to ceasefires. Secondly, it addresses challenges related to peacebuilding, including the vacuum in trust-building measures. Besides, the report mainstreams a comparative perspective by means of introducing elements and reflections coming from the study of armed conflicts and peace processes around the world; and it also mainstreams elements related to the gender dimension.

This report is the result of field and desk research on the Kurdish question, as well as it draws on the analysis on armed conflict and peace processes around the world carried out by the Escola de Cultura de Pau (School for a Culture of Peace).¹⁰ It is not conceived as an exhaustive report on the Kurdish question, but rather as reflections to add to the current debate on peacebuilding in Turkey and to the literature on the field.

2. War and peace dynamics in the Kurdish question: addressing the junction

The year 2009 embodied the hope and desire for peace, the tensions between different approaches to the Kurdish question and the enormous difficulties for conflict-resolution. As a way of illustration, in the course of that year, Turkey saw new dialogue calls by the PKK; the launching of a Government's commitment to address the Kurdish question (the so-called Kurdish Opening, renamed Democratic Initiative and later on National Unity and Brotherhood Project); the high performance of pro-Kurdish DTP political party in local elections; the extension of a unilateral PKK ceasefire; the continuation of clashes and attacks, including some highly deadly attacks, by all sides, despite PKK unilateral ceasefire; the launching of massive police operations against Kurdish politicians, activists and individuals accused of being part of the KCK; the illegalization of the DTP; and the rise and decline of social hopes over peace, among other developments. The year 2010 was a continuation of this ambivalence and paradoxes.¹¹

¹⁰ The School for a Culture of Peace carries out research on armed conflicts, socio-political crises and peace processes around the world. One of its projects is the ECP Database on Conflict and Peacebuilding (<http://escolapau.uab.cat/english/conflictandpeacebuilding/index.php>).

¹¹ More specific information on the course of events of 2009 and 2010 can be reached at the ECP Database on Conflict and Peacebuilding (<http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichasubzona=25¶midioma=1>), or in specific literature on those years, including Ünver and Karaveli (Karaveli: 2010, Ünver: 2010), amongst others.

In retrospect, the last years can be understood as a laboratory of different approaches to deal with and to solve the Kurdish question at a time when the sides realise that there is no military solution to the conflict,¹² or at least not an exclusively military solution to the conflict. In fact, as some local analysts point, there is increasing consensus on the existence of the Kurdish question – regardless of the name used to refer to it–, which is increasingly –but apparently not fully yet– understood as a multidimensional conflict and as one that has included historic discrimination against Kurds; consensus on the need to deal with it; and on the impossibility or unfeasibility of an exclusively military solution to put an end to violence. However, as local analysts highlight and as developments of the last years show, there is not yet broad convergence over how to solve this multidimensional conflict, neither in terms of process and format (how to move towards a solution, how to proceed?) nor in terms of content (which solutions to which conflict issues?). The result is a risky junction which can be protracted in time or addressed in different ways.

Some fundamental ideas that arise from the ground with regards the current junction are: a) there is a lack of convergence on how to solve the conflict in terms of strategies, which can be linked to different factors, among them the existence of a guerrilla that still uses violence and that is considered as a terrorist group by the State, as well as the factor of ambivalence by the State and Government, which have tried so far, to no avail, strategies of elimination of the PKK and of isolating and marginalising it, while a third way –dialogue– could be potentially a new strategy;¹³ b) this lack of convergence on how to move forwards slows down the process, increases frustration and fuels periodical cycles of tension; c) disagreement over solutions to the issues at stake also slows down the searching of how to proceed towards conflict-resolution and, amid the lack of a consolidated process, the sides often opt for harsh public discourses on the issues at stake, even if their positions are in practice much more flexible; d) some of the main mechanisms through which current difficulties are materialised are through the neglecting of responsibility and putting

¹² There is increasing convergence by local analysts that all sides to the conflict, including the Army, realise that they can not win over the other exclusively through military means.

¹³ Some observers identify the Kurdish Initiative launched by the Government as a move that tried to bypass the Kurdish nationalist movement, including Abdullah Öcalan. In fact, the timing of the initiative and its launching seemed aimed to “pre-empt [Öcalan’s] plan and announce a counter ‘Kurdish Initiative’” (Ünver 2010: 3). Some of the criticism from the pro-Kurdish DTP (succeeded by BDP) towards the Government was based also on that perception of a willingness to bypass and isolate the Kurdish movement, as showed by the massive detentions of Kurdish politicians and activists during 2009. However, at the same time there were elements of engagement hand in hand with the initiative, such as negotiations over the return of so-called Peace Group in October 2009 (Ünver 2010) and alleged talks with Öcalan, which implies the plan of the Government and the State was not just to bypass the Kurdish nationalist movement.

the burden on the opposed party to the conflict, as well as through zero-sum and defiant confrontation approaches (e.g. non-inclusive positions, pre-conditions, “agreement or war” threats), which pose the risk of totally alienating the other side; e) current structural favourable conditions require visionary leadership among the main parties as well as among other sectors (political opposition, business circles, regional players, etc.), with a sense of historical responsibility and courage, so as to take the risks of seizing this period of historical opportunity for peace in Turkey, and to work towards building a comprehensive process of conflict-resolution. While charismatic and rational leaders are in place currently among Turkey’s main actors to the conflict (e.g. Prime Minister Recep Tayyip Erdogan; President Abdullah Gül; PKK’s leader Abdullah Öcalan¹⁴), this has not resulted so far in a substantive and sustainable process, but rather in erratic approaches and power politics; f) a critical mass in favour of dialogue and that promotes the building of bridges and the opening of spaces for dialogue would contribute to the solution. The latter would be more strategic if it builds on heterogeneous sectors, through more plural constituencies, avoiding reducing it to the usual lobbies identified with each side.

At the core of the junction there are thus two crossroads, one referring to methodology and process, and the other referring to the substantive issues of the conflict and the solutions. Regarding the first, the failure of unilateral and non-comprehensive previous approaches might open the door for future inclusive approaches in which all the main sides to the conflict (as well as other interested parties) directly or indirectly participate or are somehow included and/or acknowledged. However, this junction over the methodology and process includes also certain previous disagreement over the actors (who to engage with). Reports of State-PKK talks suggest the State realises that a definite solution requires BDP or PKK engagement but it might still be afraid or wary of this. Regarding the junction on substantive issues, positions seem to be more flexible than at first glance but they require a climate of inclusive engagement. In any case, two core issues cannot be avoided and which seem linked to a double solution model: “peace for DDR” and “peace for democratisation”. Both are interlinked and one might not take place without the other, even if timings could vary. Importantly, both have specific gender dimensions, including in terms of strengthening gender equity for women of all communities and backgrounds in Turkey, as well

as of taking into account specific gender aspects of future potential DDR measures. Besides, concrete provisions of each broad block (what, how, when, for who, with which guarantees, etc.) would be part of the discussion. Besides, it should be taken into account that the Kurdish junction is related to the general democratic junction Turkey faces, and as such, some of the main issues might be framed in ways that do not reflect a specific identity-based or Kurdish approach. The Kurdish side can see this as an opportunity and not necessarily as the neglecting of the specific Kurdish conflict.

The years 2009 and 2010 symbolised this lack of a common vision (or one that brings together sufficient political and social support) on how to proceed towards peace and conflict-resolution in terms of process. That would explain why the interpretation and evaluation of developments in this period differ among stakeholders, and would also explain the changing of mood, expectations and discourses over the course of those two years, during which the bottle was seen both as “half-full” and “half-empty”. This ambivalence and lack of agreement over how to proceed has taken place at a time when paradoxically the main sides (the State and the Kurdish nationalist movement) have expressed their readiness to address the Kurdish issue, even if by different ways, and can even point to parallel processes, one led by the Kurdish nationalist movement and the other led by the Government and the State. In fact, the question of whether they are ready and willing to engage with each other has not been fully answered yet.

This readiness connects with what seems to be at least a basic level of willingness to address and solve the issue, as local analysts identify and as evidenced by developments over the years, even if consensus on the best way to do it has not yet been reached. Reports of contacts between the State and PKK leader Abdullah Öcalan, the peace proposals by PKK, the launching of the democratic initiative by the Government, and the PKK ceasefires, among other elements, are indicators of the willingness to address the issue. Despite so, the ambiguity and erratic approaches question that level of willingness and the readiness and preparation to compromise on agreeable terms.

After more than two decades of armed conflict between the State and the PKK, and especially in the post-1999 period, it seems clear that there are scarce possibilities of putting an end to the armed conflict through violent means, and that at the same time reforms towards democratization that do not acknowledge the deep issues at stake in the Kurdish issue (e.g. education in mother tongue and discussions on decentralization, regardless of the final solutions) or that are not the result of

14 Even if PKK leader Abdullah Öcalan is often portrayed as a megalomaniac, some observers point that he is also a rational and cunning character. On the other hand, there is not consensus on whether he is still an effective leader or only a spiritual leader. In any case, he remains a unifying figure for the whole Kurdish nationalist movement.

inclusive processes in which all sides feel somehow included or acknowledged have scarce possibilities of providing sustainable solutions. Insistence in disconnected or maximalist strategies seem to be, up to certain point, the result of insufficient willingness to go to the core of the conflict or to assume the political risks, in tune with the usual positions of force in preliminary conflict-resolution stages in any given conflict and in tune with the fear to lose power positions acquired so far. This partial or insufficient willingness would also explain this erratic approach to conflict-resolution, at least to some extent, as if the sides would be testing their forces and their ability to influence others.

Besides, other factors seem to have contributed to these erratic conflict-resolution approaches, such as polarisation amid the population and between political parties, which can be connected to their struggle for power and the legacy of the Kemalist state ideology; the accumulated prejudices in society towards acknowledgement of plurality; the use of violence and the accumulated human cost; and the lack of a culture of peace and peace resources, including scarce second-track diplomacy initiatives, among others. Other factor refers to the lack of experience in the methodologies or processes of conflict-resolution and peace negotiations. That would imply specific obstacles for the Kurdish nationalist movement, while the Turkish State can more easily rely on its accumulated capabilities of external peace diplomacy.¹⁵

Nonetheless, despite the handicaps identified in the current junction there seems still to be a significant amount of will and context of opportunity to address and solve the Kurdish question in Turkey. It is this willingness that must be strengthened and channelled towards a consolidated process of conflict-resolution. The new post-electoral period in Turkey in 2011 may see more concerted and dialogue efforts between the sides and actors to the conflict to search for ways out of the current junction.

One of the elements of this junction, which is an issue to solve as part of a process of conflict-resolution and which is related to a future peace framework of "peace for DDR" (to be completed by "peace for democratisation"), is that of the use of violence and the armed struggle and, in turn, challenges of solving those. Some elements of this security dimension will be dealt with in the sub-sections that follow.

1.1. Armed struggle and armed conflict: a way out?

The war between the State and the PKK, including the use of violence by the PKK, has become both an obstacle for conflict-resolution – as violence raises social and political tension and it hinders readiness to compromise and dialogue and poses difficulties (legal and practical ones) to engage with main actors–, and a subject matter for conflict-resolution –as it is simultaneously a consequence of root causes and a cause in itself of further conflict. The respective unilateral requirements between the sides for a halt in violence (expressed in terms of unilateral demands by the PKK for a stop in army military operations and unilateral demand of the State for the "silencing" of PKK arms) have not produced results so far in terms of clear advances towards peace. Instead, the situation has often resembled a problematic cul-de-sac, based on a circle of violence, in which violence fuels more violence and in which arms are seen as a survival guarantee by the PKK. Thus, after decades of violence and lack of military effective solutions, some kind of negotiated deal that includes or results in the end of violence seems as the most viable way to address the existence of several thousand PKK armed combatants¹⁶ and their use of armed struggle for political goals.

Guerrilla movements and armed groups find themselves in a difficult position in the XXI century, in which other ways of political struggle take prevalence all over the world, from South America to Asia, including civil disobedience, nonviolent strategies and formal politics. The use of violence is losing ground, morally and strategically; societies are tired of violence, and classic insurgencies are recognising that pattern. Often the result is that the use of violence ends up being counter-productive for the groups' alleged political goals and loses legitimacy in view of the existence of other legitimate, legal and nonviolent ways of struggle. This is also the case in Turkey in relation to the Kurdish issue, both in relation to the use of violence by the PKK and violence by Turkish security forces. But even if death tolls have de-escalated in the XXI century,¹⁷ the armed conflict remains active, fuelling suffering and distress and feeding prejudices, fears and "images of the enemy". The difficult question is how to deal with the use of violence and how to find an exit for it. Certain pragmatism, realpolitik and creativity are needed for that.

¹⁶ Figures of PKK combatants vary depending on the sources. Estimations oscillate between 5,000 and 10,000, according to some local observers. Besides, according to some observers, supporters or sympathizers of the armed group include about a hundred of thousands people, of which many would be ready to take up arms in case of clear necessity.

¹⁷ According to the data of the IISS, there were around 200 deaths in the year 2001, 50 in 2002, 30 in 2003, 170 in 2004, 751 in 2005, 294 in 2006, 338 in 2007, 580 in 2008, 113 in 2009 and 230 in 2010.

¹⁵ The fact that Turkey has become an active international player in terms of international peacebuilding and peace diplomacy contrasts with its reticence to solve the armed conflict between Turkey and the PKK through dialogue.

The decreasing appeal of the use of armed struggle is also related to another new element: the increasing self-assertion of Kurdish identity by the Kurds through political struggle and civil action, which results in the perception of the existence of other ways to pursue their demands, including politics at formal level, social mobilizations and also civil disobedience campaigns. According to local observers of the Kurdish question, Kurds are increasingly less fearful of asserting their Kurdish identity and of confronting the State in this new context of increased self-assertion. That would amount to a “Kurdish awakening” after years of fears of repression and violence by the State, according to some observers. Indicators such as recent defiant campaigns (e.g. boycotts by the Kurdish movement) are an example. This observation refers to the Kurdish nationalist movement and their sympathizers,¹⁸ while many other Kurds are not mobilized in that way or do support other strategies and different political options.

Besides, the PKK itself has over the years transformed its strategies, allegedly subordinating armed struggle to political strategies. Thus, along the XXI century, the PKK has shifted its armed strategy, prioritising an allegedly self-defence type of armed insurgency over offensive tactics. Some of the factors related to that are a transformation of vision, objectives and means; an understanding of the impossibility of a military victory over the Army; evolution of global and regional dynamics; gradual diminishing of support, including increasing economic difficulties; increasing generational strains, etcetera. In practice, all this has resulted in periods of unilateral ceasefire, even before 1999. According to the PKK, there have been ceasefires in 1993, 1995, 1998, 2000-2004, 2006, 2009 and 2010. These have been accompanied by demands for a negotiated solution to the conflict as well as demands for the halting of military operations against the PKK by the Turkish army. However, even during PKK ceasefires there has been violence, both by the State and the “deep state”, who has always dismissed PKK ceasefires, as well as violence by the PKK itself or other Kurdish actors, whether in offensive or defensive terms.

Despite the general increasing questioning of the use of violence, both in Turkey and around the world, the PKK armed forces in the southeast of Turkey and northern Iraq still have broad direct or indirect support among large segments of population. This support relates to many factors: Abdullah Öcalan’s leverage over many Kurds; self-identification with PKK’s demands and social

agenda –which has resulted in transformation of social realities in the region into more egalitarian relations, including gender relations, at least at certain level–, lack of opportunities and precarious conditions for a large proportion of Kurdish youth in the southeast (poverty, unemployment, experiences of violence directly by themselves or in their families, etc.), personal and collective experiences of displacement, trauma and suffering linked to the Kurdish question, and involvement of one’s own relatives in the HPG and PKK, among other elements.¹⁹ At the same time, the use of violence and coercion has also been highlighted by some observers as an additional factor in that mobilising capacity that the PKK retains.

Consequently, the continuation of the armed struggle in the Kurdish regions in Turkey is still a reality, surrounded by factors that facilitate a significant degree of support to PKK combatants or, at least, support to their demands and, surely, to their spiritual leader, Abdullah Öcalan. This in turn, provides the PKK with a significant potential capacity of survival, regeneration and, consequently, of destabilization and perpetuation of violence, which should not be underestimated by the State. Intangible elements such as cohesion under the undisputed spiritual leadership of Öcalan, historical sense of honour and sacrifice among combatants, and the mystification or glorification that surrounds PKK combatants and Öcalan, adds to this continuation of the armed struggle. This coexists with a desire for peace and normalization.

Another factor that reinforces the continuation of armed struggle seems to be certain perception of the armed struggle as a valid last resort in a perceived absence of other options or in view of the obstaculization of other ways of struggle.²⁰ This would explain the belligerent rhetoric and the conceptualization of armed struggle as a “historical necessity” and as the medium that has managed to put Kurdish demands on the political agenda, as evidenced in the discourses of members of the Kurdish nationalist movement, including the Kurdish political parties. All this currently seems more related to the lack of a consolidated conflict-resolution process (and the usual fear to abandon what is considered as a survival guarantee in the absence of other guarantees), the increasing defiant self-assertive Kurdish positions and with a relatively unified vision among many Kurds in the region of the need for a decent solution to PKK combatants, rather than with a belief in violence as a

18 Traditionally it is estimated that the Kurdish nationalist movement mobilizes around 5% of the votes in the general elections, which could amount to one out of every three Kurds (Akyol 2011:20), although in the 2011 elections, the bloc led by BDP candidates got 5,9% of votes.

19 These factors do not exclude the possibility of imposed types of support, through coercive mechanisms.

20 As a local journalist highlighted, this has to do with the traditional saying –going back to Ottoman times– of “if they have the imperial edict we have the mountains”, in reference to this perception of conceptualising the armed struggle as a legitimate last resort.

legitimate and effective means in the current context, which is no longer the case. In fact, the Kurdish nationalist movement and the guerilla forces are mainly in favour of a peaceful solution that would open the door to the end of violence.

Besides, the relationship of violence with historical root causes means the use of violence by PKK since 1984 cannot be disconnected from the broad Kurdish question along the history of modern Turkey, while at the same time it would be problematic to leave to the armed actors the resolution of the broad multi-dimensional Kurdish question. In other words, an approach to the conflict that leaves unresolved the security dimension (existence of PKK armed struggle and combatants, their future status, etc.) is deemed to fail, due to the strong survival capacity of the PKK and the determination of the PKK and the broad Kurdish nationalist movement to exit the conflict in ways that provide solutions to the existence of armed combatants and to the root causes of the conflict; and the other way round, an approach to the conflict that disconnects the military and non-military dimensions and demands or imposes the “silence of arms” without addressing the root causes to the conflict, might not solve the conflict but rather alienate and radicalise the PKK and the Kurdish nationalist movement for what they would perceive as a neglecting of the root causes and issues at stake.

All this gains more significance in view of other trends at place. On one hand, there are increasing local analysts, journalists and members of NGOs warning of the structural factors that have led to the existence of a significant amount of young kurds affected by unemployment, poverty, structural and/or direct violence linked to the Kurdish issue, etc., and who are deeply dissatisfied with the system and who can resort to violence (e.g. street violence) to express their anger. Some experts point that this youth even disregards BDP authority and ultimately would only obey Abdullah Öcalan. Moreover, they highlight that this new Kurdish generation has no previous shared experience with Turkish population, in contrast to the first generation of the Kurdish nationalist movement and of the PKK. They consider this a factor of risk for further antagonism and potential radicalisation. Some local analysts point to the risk of a potential future scenario of urban warfare and more radicalised street violence as a result if the Kurdish conflict is not dealt with and if the specific problems of the Kurdish youth are not attended. This potential future scenario of less tractable expressions of violence and of new more radicalised Kurdish generations has been used as a threat by representatives of the older PKK generations to try mobilise the Turkish State and other actors into the search for a solution.

There are different views with regards the real danger of such a transformation into urban warfare, and in that sense some analyses identify a certain level of excessive alarmism in that. Despite so, certain conditions do exist for a risk of further alienation and increase of confrontation by the youth, which could influence the direction of the conflict in the long term. In any case, and regardless of the risk of violence, the problems faced by this Kurdish youth require urgent attention, as part of the Kurdish question.

This combines with a more self-assertive Kurdish nationalist movement, which has lost any fear of confronting the State and of putting forward their demands. In turn, this new self-assertion should be channelled into constructive strategies that seek dialogue and understand the timing and proceedings of conflict-resolution processes, to avoid further antagonism or zero-sum approaches in nonviolent arenas.

On other hand, some analysts put also some emphasis on increasing conflict dynamics between Turkish and Kurdish population in some western areas of Turkey, in which discrimination patterns build on socio-economic dimensions. For some analysts, a new intercommunitarian conflict has arisen, as a kind of divide between sectors of Kurds and Turks at societal level, in part as a result of the non-resolution of the Kurdish issue, and which has resulted at times in anecdotic violent incidents. However, the predominant view is that there is no risk of an extension of the armed conflict into a large intercommunitarian violent conflict. There can be limited expressions of intercommunal violence, as it has already happened with some isolated incidents, but there would be no risk of a major inter-ethnic conflict, according to some observers. Factors such as a major common majoritarian religion (Sunni Islam) act as deterrents to inter-ethnic conflict. Despite so, divisions, prejudices and cleavages do exist, even if not expressed by violent means, which results in discrimination and cultural violence, at least.

2.2. Reflecting on ceasefires

The prolonged presence of violence by all sides in Turkey, even if largely lowered at certain ceasefire periods, such as the current period, has questioned the credibility of ceasefires as a mechanism able to broker peace in a clear or decisive way. Over the years, ceasefires have not arose answers or constructive reactions by the State, which has dismissed them, despising them as tactical manoeuvres, as it happens in other conflicts around the world. Despite so, some analysts pointed that for the first time, the ceasefire of 2010

was temporarily 'de facto' addressed by Turkish authorities, and that this marked a difference. That happened amid a climate of hopes and desire of peace among the population of Turkey. Therefore, episodes of violence such as the bomb attack in the centre of Istanbul in November 2010 were a blow for the expectations for peace that had been created among the public and turned the attention again on the extent of ceasefires, the actors to the conflict and the obstacles for peace.

Despite the aim to encourage peace talks, PKK unilateral ceasefires have tended to be somehow

ambiguous, with loose self-defence prerogatives, and no monitoring mechanisms. Violence by PKK, including not only in self-defence attacks, has taken place during ceasefire periods, which has damaged the credibility of ceasefires.

Dynamics of violence are deeply interiorised, coming from decades of open and diluted violence of all types (direct, cultural and structural). Therefore, there is a need to rethink ceasefires and other issues around the use of violence. Can ceasefires continue to be called for in the same terms as up to now, given their limitations, or are

Reflections from the analysis of ceasefires around the world

Ceasefires, truces, cessation of hostilities and armistices are concepts sometimes used in confusing ways, as there are no unified definitions. They are sometimes used alike, as research carried out by the School for a Culture of Peace shows (Fisas and Herbolzheimer: 2007). In case of unilateral calls, the responsibility of setting their terms lies on the actor calling the truce or ceasefire. At the same time, in case of unilateral ceasefires it is assumed that violation of their terms by the side that has called the ceasefire falls on that side.

From the study of ceasefires around the world, some conclusions can be drawn. Fisas and Herbolzheimer highlight some reflections and make suggestions, which can also be useful for the Kurdish question.

1. Demythify ceasefires as fundamental measures for brokering peace. This is related to the confusion that often surrounds them in relation to their terms and concrete meaning, as well as to the difficulties of monitoring and verification. That results in their fragility. Authors of that study suggest that when the aim is to build confidence there are additional alternative measures which may be less visible but equally significant (e.g. firm commitment to International Humanitarian Law, changes in language and attitudes, demining, amongst others). It is not that ceasefires are not important, in fact they can be fundamental, but rather that they can also be not too effective due to their fragility. Thus, additional or alternative confidence-building measures can be contemplated, to avoid excessive expectations (and risk of frustration) on ceasefires. This can be extrapolated to Turkey as well, where acts of violence during periods of formal ceasefires (e.g. attack in Taksim, Istanbul) have been very harmful for peacebuilding efforts; while, at the same time, additional or alternative inclusive measures could have been designed and/or implemented (if already acquired, such as the PKK compromise not to target civilians).

2. Possibility of negotiations or of dialogue without ceasefire declarations or ceasefire agreements. Fisas and Herbolzheimer remind that other confidence-building measures can also be enough indicators for a climate allowing rapprochement and contact between the sides. The authors of that report add that frequently peace talks take place amid violence. Too maximalist demands or preconditions can be harmful, while at the same time certain guarantees are necessary in order to engage in dialogue. In the case of Turkey, traditionally there has been insistence at Kurdish public level on the need for a halt in military operations, sometimes as a pre-condition to move forwards. In that sense, further discussion and debate are needed on whether these or other demands, if presented as preconditions, do help peace talks to move forward or not. This does not mean that army operations are not to be questioned.

3. Identification of interests which are contrary to a conflict-resolution process. It is convenient to identify and analyse actors that are interested in perpetuation of status quo and armed conflict, including factions, splinter groups, sectors among leadership or external groups, and to design strategies to incorporate them into peacebuilding processes or to reduce their potential for destabilization. In the case of Turkey, this includes identifying potential splinter groups both in relation to the PKK and the State, including debate on TAK or other potential autonomous groups, as well as the so-called "deep state", paramilitary forces, etc. The weight of the economy of war in mobilising against peace needs also further analysis in the case of the armed conflict in Turkey, specially taking into account the economic weight of the military establishment in Turkey as well as the geostrategic significance of the areas affected by the Kurdish conflict, and the internationalised dimension of the conflict.

4. The principal aim of a ceasefire should be the decrease of suffering of civil population. Beyond this humanitarian dimension (lack of violence), the population needs to feel in a concrete way the effects of advances towards peace. In Turkey, periods of lack of violence clearly contribute to a decrease of social and political tension and anxiety and reduce the scope for more irrational and violent reflexes. In that sense, they are clearly beneficial for peacebuilding. At the same time, advances towards peace require attention to the other types of violence beyond direct violence.

5. Detailed specifications on the scope of the ceasefire are helpful. Ambiguity is harmful for ceasefires and can result in impacts that are contrary to those expected. In Turkey, declarations of ceasefires have often been ambiguous in relation to their terms (e.g. their definition of ceasefire, definition of "self-defence"). The lack of external monitoring mechanisms has also made them more fragile.

there ways to reinforce them? How? Are there other alternative or additional measures to build peace? What does society expect in relation to violence? These are some of the questions being posed and that require further attention.

The rethinking of ceasefires in Turkey also relates to the whole process of conflict-resolution and how to advance towards dialogue with the State on security issues. If the State pursues military ways, what will the PKK do to try to broker steps towards dialogue, as allegedly is its aim? Are threats of "all-out war" helpful? How serious are about their peace strategies? Does the State realise the impact of certain military campaigns? It should be taken into account that the existence of clashes and ceasefire violations are a common obstacle and element of crisis in many peace processes around the world, and therefore continuation of army operations can in practice block peace efforts.

3. The challenge of peacebuilding: inclusive solutions

Different voices in Turkey highlight that the opportunity for peace created and the transformations that have taken place in the last decade, specially in the last years are just the beginning of a conflict-resolution process. The quick rise and fall of expectations of conflict-resolution in 2009-2010 give evidence of the enormous difficulties ahead and the fragility of peace opportunities. In Turkey peace attempts in the past, such as those in the 90s, did not manage to build up enough political and social support for peace, and failed to secure the processes, while others were designed not as a ways to solve the root causes of the conflict but rather as means to keep the conflict and its violence levels under control, according to some local analysts. Consequently, they did not arrive to consolidate themselves as conflict-resolution processes. Despite so, they have contributed to the present new period of

opportunities in the form of certain accumulated knowledge and learned lessons, including the need for guarantees amid mutual fears and distrust; the need to avoid violent incidents that could spoil peace attempts; or the need to build up enough military, social and political support for peace. To sum up, a minimum of understanding and common umbrellas are needed.

Given this characteristic of preliminary stage of the current new peace opportunity period, challenges and dilemmas have to do, as mentioned before, with issues of participation and actors to engage with, and with how to move from a framework of confrontation to one of conflict-resolution, regardless of the concrete format.

A fundamental dilemma that arises in terms of processes is that of inclusion and participation. For a process to be successful, any specific format should include or be seen as acceptable to the main sides to the conflict and be inclusive enough. However, this requires previous readiness of the sides to the conflict to engage with each other, regardless of the format, and it also requires legitimacy in front of public light.

That links to the issue of actors and parties to the conflict. With regards to the armed conflict, the two main fundamental parties to the armed conflict are the State and the armed guerrillas. And the latter can be said to be linked to the broad Kurdish nationalist movement. In terms of the broader Kurdish question, even if there are be other additional actors, the State and the broad Kurdish nationalist movement, represented at formal political level by pro-Kurdish BDP, are necessary parties of the Kurdish question and of its solution. So far, obstacles linked to communication and acknowledgement of each other, have been significant and have hindered the building of conflict-resolution processes, as in other conflicts around the world. At the same time, one should take into account that political representatives or political branches are the usual counterparts

of States in conflict-resolution processes rather than armed guerrillas. That is, States do not usually negotiate with military wings to achieve comprehensive political solutions to conflicts, due to factors of legitimacy, amongst others. This is a significant point for the Kurdish movement to take into account, and it requires also further debate on how the figure of Abdullah Öcalan is perceived (e.g. ¿military or political leader?) and on his suitability or not as main counterpart.²¹

In that sense, the characteristics of the Kurdish nationalist movement pose significant challenges, according to some local analysts, due to the extensive and loose nature of the movement and the discredit that has been projected by mainstream actors upon the political pro-Kurdish parties. This external attributed discredit is related to issues of alleged not enough effectiveness in its work at the Parliament, the non-explicit condemnation of the use of violence by PKK, the ambivalence and changing position with regards to its potential role in conflict-resolution of the Kurdish issue (e.g. from leadership position of political leaders to delegation on PKK leader Abdullah Öcalan for leading conflict-resolution), alleged lack of clarity in terms of demands and position (e.g. reinforcement of local administrations or regional decentralisation?), attributed ambiguity in relation to roles and power relations between the various actors within the Kurdish nationalist movement (e.g. role of co-chairs of the DTK versus role of co-chairs of BDP, political and social actors vs armed actors), etc. These factors also affect how the Kurdish nationalist movement, including Kurdish political parties, is perceived in the international arena, including by potential peace facilitators such as the EU or US government, who are suspicious of their links to armed actors and instead cooperate with Turkey in its so-called fight against terrorism. Even if these disadvantages might be dismissed or rejected by the Kurdish nationalist movement as false accusations, they are still existent perceptions in Turkey and therefore there would be a need to deal with them.

The Government, and more in general the State, are also being seen with suspicion by the Kurdish nationalist movement, especially with regards the ambivalence of its approach to the conflict, which has combined both alleged conflict-resolution initiatives together with harsh discourses, military operations and massive police operations. The criminalization of the political struggle generates

deep distrust and alienation of Kurds towards the State and the AKP government, and reinforces them in their view that armed struggle is a valid last resort if their non-violent ways of defending demands are blocked.

There seems to be a multiple responsibility challenge in terms of how actors present themselves and address each other, in order to contribute to building and anchoring processes of conflict-resolution. While a certain degree of double discourses is assumed in any given conflict, efforts are also needed in order to clarify and acknowledge counterparts of any conflict-resolution process and in order to gain the legitimacy for being acknowledged.

An important shortcoming in relation to the transformation of the Kurdish conflict is, as said before, the lack of a broad consensus or broad enough consensus on how to proceed. As many local commentators highlight, the issues at stake are well known, and with more or less taboos they have been under discussion for long time. These include issues such as citizenship and identity, linguistic rights, decentralization or administrative model, future of current combatants, etc. This means that there is apparently no metaconflict (conflict over what is in conflict), even if public discourses sometimes seem to deny the existence of a conflict, specially at times of social and political tension, such as electoral campaigns.

It is understood here that issues at stake should be a subject matter for discussion under the axis of a process of conflict-resolution, regardless of the format of that process. In fact, as some local analysts highlight, there is more flexibility than what public discourses might suggest. And, in any case, previous profound disagreement over all those issues at stake is understandable, as a result of the existing conflict. Pre-discussion and circulation of ideas and proposals over those issues at stake can help to bring down taboos if adequately introduced into the public debate and if there is a previous minimum shared view on dialogue and agreeable reforms as the optimum way to deal with the conflict. However, in practice, pre-discussion of issues at stake in Turkey has often been object of harsh reactions and tension, which can be linked to the lack of consensus on how to proceed as well as to power struggles that are prior to entering into a more substantive conflict-resolution process.

This social, political and military tension has traditionally made it hard to prepare the ground for a more consolidated process. Nonetheless, taboos are gradually being overcome and public debates over the Kurdish question are more and more common, which contributes to a potential public acceptance of an agreeable resolution of

²¹ The Kurdish nationalist movement has delegated to Abdullah Öcalan the leadership in conflict-resolution efforts, as local observers highlight. This collective decision implies many challenges and risks, as there is ambivalence regarding his figure, as mentioned above (e.g. Is he still a military leader?), and as he is regarded with open hostility and hatred by mainstream Turkish population. At the same time, many observers agree on his capacity to unify the broad Kurdish nationalist movement, which can be beneficial to avoid spoiler factions.

the Kurdish question, regardless of the format. However, as some human rights defenders argue, there is a risk of identifying intangible and loose elements, such as certain decrease in taboos or more open debates, as if they were tangible results or indicators of clear advances. In their view, social changes (changes in minds, attitudes and perceptions) cannot be a substitute of State tangible measures addressing on one hand conflict-resolution and on the other –and interrelated– human rights deficits, including commitments that have already been acquired.

A key issue then is the question of whether the sides are ready and willing for an inclusive process of conflict-resolution, that is, one that does not dismiss any of the main sides; or whether they are still exhausting other options. There are different opinions on that among local observers. For some, the Government and the State might still be prioritising the weakening, isolation and marginalization of the PKK and the Kurdish nationalist movement (whether to bypass them or to finally deal with them in better terms), while for others the new road is one that includes somehow inevitably dealing with them.

Moreover, there seems to be disagreements on what type of conflict-resolution processes to follow: Should it be a process of parliamentary discussion on further democratic reforms, including reforms on issues at stake for the Kurdish question? Should a process of democratization include the security dimension? Should there be additional talks on security issues relating specifically to the PKK? In case of specific talks on security, would they be between the State and political representatives of the Kurdish nationalist movement? Interestingly, some local analysts highlight that solutions to the Kurdish issue might not be symbolised in a peace table, but could come through less iconic formulas, such as agreeable reforms at political level. These are just some of the multiple questions related to how to proceed and that are being increasingly debated at local level.

Any specific format or process to be adopted for the resolution of the conflict would need to take into account gender considerations, in terms of participation, agenda and future implementation and monitoring in order to be inclusive, comprehensive and sustainable. The gender dimension has been present throughout the conflict in many ways. Both the armed conflict and the broad Kurdish question have affected women and men in specific ways, crossing gender and ethnic dimensions. As a result of that, there have been specific gender impacts on Kurdish women, as well as on Turkish women, and their male homologues. Thus the design of any format to solve

the conflict requires an understanding of how those specific impacts have materialised and also an understanding of which are the issues at stake from a gender perspective. The aim is to build processes and formats that are inclusive. In that sense, gender equity could be a horizon and a common umbrella under which bring together Turkish and Kurdish population, both women and men.

Regarding formats for conflict-resolution, the possibility of a new Constitution, of civil nature, has raised hopes as a potential formula to address key issues of the Kurdish question. However, there are also many voices warning about the risks of excessively mythicizing a new Constitution as a definite solution to all problems linked to the Kurdish issue. Local analysts highlight that not all problems might be solved through it and that there are many challenges linked to a constitutional process, including in terms of participation and processes. Consequently, they advise against depositing all hopes in the new Constitution, but rather to promote and anchor complementary ways to arrive to a solution, one of them surely being a new civilian Constitution.

There seems to be a certain vacuum in terms of effective trust-building measures that could help to overcome prejudices and facilitate communication and engagement between the sides. For many this is understood as an area to be dealt with now in order to prepare the ground for more substantive dialogue in a sustainable way. For others, it is necessary to convince the sides to engage with each other even if there is not enough trust, by using arguments of strategy and rational calculus, in a way that could ensure rapprochement between the sides and which, in turn and gradually, would help gradually to build trust between the sides. From this latter point of view, investment in trust-building measures is helpful but not necessarily fundamental, that is, the existence of significant trust is not considered as a required previous condition, as trust would arrive progressively as a result of rational and strategic engagement. Ongoing reported dialogue between the State and Öcalan (as well as between the State and Kandil and between the State and European representatives of the PKK)²² would prove that a high level of trust is not necessarily needed for those contacts to start. However, trust would be needed to consolidate a more substantive and sustained framework of dialogue or negotiations. And if encouraged, trust could also help the current stage to advance.

Given the level of volatility of both moods and of degrees of support for dialogue among the general

²² Local media, as Taraf newspaper, have reported on alleged talks and contacts between the State and PKK representatives at Kandil, as well as with PKK representatives in Europe.

public, trust-building measures between the State and the Kurdish nationalist movement (and also the guerrillas) and towards the public opinion can be helpful for seizing and anchoring peace opportunities.

Trust-building measures should be designed and presented truly as inclusive mechanisms in the sense of taking into account the other's fears and sensitive issues. That is, whether they are unilateral or agreed, it is important to foresee potential results and to announce or explain them in ways that do not follow bellicose discourses. Moreover, one should take into account that what is considered as a trust-building measure by one side might not be seen as such by the other if the latter has not been acknowledged or made part of the process.

For instance, ceasefire announcements that keep depicting the other as "genocidal or assimilationist" will not probably help in a constructive way nor will it lead the other side to reduce its feelings of distrust and ambivalence. Or as a way of another example, the establishment of TRT-6 TV channel could be seen in itself as an advancement as it was a step forward in lifting the barriers to the use of Kurdish, but as it was unilaterally designed –including without involvement of the Kurdish nationalist movement– amid a context of multiple barriers yet to the use of Kurdish and amid simultaneous "trust-eroding measures", then the creation of TRT 6 was perceived by the Kurdish nationalist movement not as a trust-building measure but was depicted as a propaganda instrument and as a proof of double-standards. Another recent example was the return to Turkey of a so-called Peace Group in August 2009. The return of this group of PKK combatants and Kurdish refugees, which was allegedly jointly prepared by the State and the Kurdish nationalist movement, finally created much political and social tension after tens of thousands of Kurdish people welcomed the group in the streets of Diyarbakir, which was perceived by mainstream Turkish political parties and media as an offense to Turkish victims in the conflict and as an act of victory by PKK over the Turkish State. Thus, what was supposed to be a trust-building measure resulted in a "trust-eroding measure". This concrete result has been interpreted by some observers as a mistake by the then still legal DTP, which did not avoid nor pre-empted that jubilant welcoming and instead promoted it. For others, the Government is also to be blamed for its naivety in not having foreseen that welcoming and result. There are others who consider inevitable that demonstration of Kurdish joy and consider that it was largely Turkish media coverage that resulted in the subsequent Turkish distrust and anger reactions.

Both sides to the conflict (the State and the Kurdish nationalist movement) seem to have

fears over potential hidden agendas of the other side: fear of the State with regards a potential eventual separatist agenda by PKK and the Kurdish nationalist movement; and fear of the latter with regards potential assimilation practices by the State towards the Kurds and empty reforms. Trust-building measures that address and eliminate the fears and suspicions of the other side over one's own position and that promote clear communication of real agendas can be strategic at current stage. There are also fears of the Kurdish side of exclusion from the legal political and social arena, as expressed in the massive police operations against politicians and activists; and fears of the State and other Turkish actors (political parties, media, etc.) of glorification of PKK combatants and their armed struggle and of any initiative or measure that could be interpreted as a surrender of the State towards the PKK. Trust-building measures emphasizing inclusive and common narratives and symbols and positive sum approaches would help to diminish those fears. Thus, communication and emphasis on inclusion and on common "umbrellas" seem fundamental for peacebuilding in Turkey in the current stage.

On the other hand, regarding trust-building measures, there is a great deal of potential to build bridges at civil society level and to promote inclusive dialogue and peacebuilding. There have been some initiatives in that sense, although some local observers consider there is a need for more cross-ethnic and dialogue measures that address peacebuilding. In that sense, this report identifies a potential to build bridges between women from different sides, positions and perspectives. There are important divisions within the women's movement in Turkey, including divisions that relate to the understanding of the gender impacts of the armed conflict. That is, specific gender impacts of the conflict on Kurdish women (e.g. sexual violence by security forces and village guards against Kurdish women, impacts of militarization of the region on women, etc.) are not fully understood or accepted by Turkish women within the women's movement in Turkey. There are also some divisions among Kurdish women with regards the PKK, their strategies and the degree of leeway left for independent action. Despite all that, there is a great deal of potential for peacebuilding, in terms of trust-building measures to reduce prejudices and to build common gender equity agendas to be mainstreamed in the general conflict-resolution agendas. Peace efforts that address the gender dimension of the conflict and that build on the gender potential for peace synergies seem strategic at this phase. That is, taking into account the need for common symbols, languages and umbrellas for the resolution of the broad Kurdish question and the armed conflict, women's rights –as part

of a broad democratic and human rights agenda—can be an area in which many sectors of Turkey could converge, including Kemalist sectors, pro-EU AKP's sectors and the nationalist Kurdish movement. For that to happen, women from different fields would need to work on common agendas, in order to overcome the obstacles related to patriarchal structures in Turkey, including in the Kurdish region, with are common to other parts of the world but that have also specific dimensions.

Besides, even if the gender dimension of potential future disarmament and demobilisation has not been receiving much attention, it is a fundamental area to be foreseen and addressed, given the high percentage of women involved in the PKK as combatants or other roles within the group, in order to avoid further problems such as stigmatization and exclusion of women combatants, that have been identified in post-war phases in other countries.

Not much has come to the public light with regards alleged contacts between the State and Öcalan, and at the same time the new legislative period has just started, with renewed hopes even if not without crises and convulsion. Somehow a new cycle has just started. Given the ongoing long-term democratisation process of Turkey and given the belief of the Kurdish movement on the lack of exits to the conflict through violence, much effort is needed for channelling those and other factors into sustainable and substantive processes of addressing the conflict in ways that do not alienate any significant sector of the society of Turkey. Defiant confrontational strategies by any of the sides will not help in this new period, as maximalist and non-inclusive approaches have proven not helpful.

4. Conclusions

The Kurdish question in Turkey has reached a period of significant window of opportunity for its resolution. Strategies, agendas, attitudes and positions are moving towards an understanding that the conflict, both at security level and in relation to the broad social, cultural, political and economic dimensions, cannot be solved through more violence. At a time when there are complex risks ahead (e.g. the challenges regarding the Kurdish youth in the southeast; the continuation of military operations, etc.), there are also increasing consensus on the need to address the conflict and seize current opportunity factors. However, previous failure to approach it through inclusive and comprehensive means raises uncertainties on the extent of learned lessons and the willingness to assume the risks and difficulties that will accompany any comprehensive approach, including deals for an end of violence and solution to root causes.

The lack of violence, when maintained, is a mobilising force for peace in Turkey, as it eases tensions and diminishes distrust. Any party to the conflict must assume its own responsibility in pursuing a climate that is favourable for peace. Military means to confront the conflict do only escalate tension and do not benefit the sides neither in the short, medium or long term, especially if there are victims of any side. At the same time, the continuation of violence is a common trend in many conflicts around the world, and its continuation should not block peace efforts, which are more than needed.

A definitive end to violence is unlikely to come unless as a result of some kind of deal and/or as part of a comprehensive inclusive and agreeable solution that addresses issues at security level as well as at social, political, cultural and gender level, amongst others. The decades of armed conflict and the history of discrimination against the Kurds are interconnected, which implies solutions will require comprehensive frames. Common narratives and positive sum approaches, which replace zero-sum perspectives, seem fundamental for that, which in turn implies readiness to compromise.

Status quo feeds the logics of war and protracts violent conflict and antagonism at social and political level. Peace efforts at this time can be strategic to keep preparing the ground and anchoring future conflict-resolution processes, which can take various forms, including the drafting of a new Constitution in tune with the plural nature of Turkey and the democratic aspirations of its heterogeneous population.

As this report has highlighted, the road to peace in Turkey is a long and complex one, but it also seems closer than in the past. Inclusive positive sum horizons are to be concreted through agreed conflict-resolution formats that allow for the searching of solutions to the core issues of the Kurdish question, hand in hand with the ongoing long-term process of democratisation in Turkey.

Bibliography

- AKYOL, MUSTAFA**, "Who are the Turks?" at Bechev, Dimitar (ed.), *What does Turkey think?*, European Council on Foreign Relations, June 2011.
- DILEK, K.; YILMAZ, E.** *How legitimate are the Kurds' Demands? The Kurdish Question through the lens of Turkey's West*. TESEV, April 2011.
- , *Toward a Solution to the Kurdish Question: Constitutional and Legal Recommendations*. TESEV, September 2010
- , *A Roadmap for a Solution to the Kurdish Question: Policy Proposals from the Region for the Government*. TESEV, December 2008.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU**, *Alerta 2011! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria, Barcelona, 2011.
- FISAS, VICENÇ Vicenç**, *2011 Yearbook on Peace Processes*. Icaria, Barcelona, 2011.
- FISAS, V.; HERBOLZHEIMER, K.**, *Análisis sobre declaraciones de alto el fuego y cese de hostilidades en procesos de paz*. Escola de Cultura de Pau, April 2007.
At <http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/07procesos034.pdf>
- HUMAN RIGHTS WATCH**, *Protesting as a Terrorist Offense. The Arbitrary use of terrorism laws to prosecute and incarcerate demonstrators in Turkey*. HRW, November 2010.
At <http://www.hrw.org/en/reports/2010/11/01/protesting-terrorist-offense-0>
- KARAVELI, HALIL M.**, *Reconciling Statism with freedom. Turkish Kurdish Opening*. Silk Road Paper, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, October 2010.
At <http://www.silkroadstudies.org/new/docs/silkroadpapers/1010Karaveli.pdf>
- ÜNVER, H. AKIN.**, *Turkey's 'Kurdish Initiative': What went wrong? (Or dit it?)*. Turkish Policy Center. 8th December 2010.
At http://www.turkishpolicycenter.com/wp-content/uploads/2010/12/Kurdish_initiative_what_went_wrong_or_did_it.pdf

School for a Culture of Peace

The *Escola de Cultura de Pau* (School of Peace Culture) was established in 1999 with the aim of organizing academic activities, research and intervention related to peace culture, analysis, prevention and transformation of conflicts, education for peace, disarmament and the promotion of human rights.

The school is mainly financed by the Catalan government, via the Catalan Agency for Cooperation and Development. It also receives support from the Spanish Agency for International Cooperation and Development (AECID), the Catalan International Peace Institute (ICIP), the Norwegian Foreign Ministry, local authorities, foundations and other bodies. Its director is Vicenç Fisas, who is also UNESCO Professor of Peace and Human Rights at the Universitat Autònoma de Barcelona.

In accordance with this mission and these objectives, the school focuses its work on the following areas:

- **Intervention in conflicts**, to facilitate dialogue between the protagonists.
- Academic activities such as a **postgraduate diploma on peace culture** (which entails 230 hours of study with an average of 60 students per course in 10 courses) and the elective topics "peace culture and conflict management", and "educating for peace in conflicts".
- **Awareness** initiatives related to peace culture in Catalan and Spanish society through various educational activities.
- **Analysis and daily monitoring of international events, regarding armed conflicts, situations of tension, humanitarian crisis and gender** (Conflicts and Peace-building Program).
 - Monitoring and analysis of different countries undergoing peace processes or formal negotiations, or countries which are in an exploratory phase of negotiations (Peace Process Program).
 - Analysis of different themes linked to **disarmament**, with special attention given to the processes of Disarmament Demobilization and Reintegration (DDR) of ex-combatants (Disarmament Program).
 - Monitoring and analysis of peace-building in postwar contexts (Postwar Rehabilitation Program).
 - Monitoring of the international situation regarding human rights and, in particular, the mechanisms of transitional justice, the social responsibility of business and the impact of multinationals in conflict contexts (Human Rights Program).
- The promotion and development of the understanding, the values and the capacity for **peace education** (Peace Education Program).
- Analysis of the **contribution made by music and the arts** to peace-building (Art and Peace Program).

Escola de Cultura de Pau (School for a Culture of Peace)

Edifici MRA (Mòdul Recerca A),
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (Spain)
Tel.: (+34) 93 586 88 42; Fax: (+34) 93 581 32 94
Email: pr.conflictes.escolapau@uab.cat
Web: <http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

Conflicto palestino-israelí: ¿Más proceso que paz?

Veinte años de propuestas frustradas
y claves de la nueva encrucijada

Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

Introducción	5
Antecedentes	6
- El conflicto y las resoluciones de la ONU	7
- El acuerdo de Camp David entre Israel y Egipto	8
1. La década de Oslo (1991-2000)	9
1.1 Camino a la negociación: Los actores y el cambio de escenario a principios de los 90	9
- La Intifada Palestina	9
- La Guerra del Golfo de 1991	10
1.2 Rutas paralelas: La Conferencia de Madrid y la vía secreta de Oslo	10
Cuadro: La conexión noruega	11
1.3 Oslo I: El reconocimiento mutuo y la declaración de principios	13
1.4 Oslo II: Las áreas A, B y C	14
1.5 El progresivo bloqueo del proceso de Oslo	15
1.6 Camp David y la Segunda Intifada	16
1.7 Los Parámetros Clinton y las conversaciones en Taba	18
2. Los intentos frustrados por resucitar el proceso de paz (2001-2010)	21
2.1 El amargo balance de Oslo	21
2.2 La Hoja de Ruta	22
2.3 El plan Ayalon/Nusseibeh y la Iniciativa de Ginebra	23
2.4 La Iniciativa de Paz Árabe	26
2.5 El proceso de Anápolis	27
2.6 El contexto del conflicto en 2010 y la nueva era Netanyahu	29
3. Escenario 2011: Claves de la nueva encrucijada	31
3.1 Primavera Árabe: Repercusión estratégica de las revueltas	32
3.2 La reconciliación intrapalestina: ¿Nueva relación entre Fatah y Hamas?	36
3.3 La apuesta por el Estado palestino en la ONU	38
- Internacionalización de un conflicto asimétrico	39
- Impacto y consecuencias de la estrategia en la ONU	41
3.4 ¿Una tercera Intifada?	44
Reflexiones finales	46
¿Oportunidad de paz o anticipo de una nueva crisis?	46
Bibliografía	48

RESUMEN

El conflicto palestino israelí es considerado como uno de los más complejos y enquistados a nivel mundial. Desde su inicio hace más de seis décadas la disputa más emblemática de Oriente Medio ha motivado sucesivos episodios de conflicto armado en la región. En paralelo, se han impulsado iniciativas que han intentado buscar una salida negociada sin que hasta ahora hayan logrado resolverse algunos de los temas clave y aparentemente intratables del conflicto, como la definición de fronteras, el destino de los refugiados palestinos y el futuro de Jerusalén. A casi veinte años de la Conferencia de Madrid y del proceso de Oslo, y en un contexto actual de profundo impasse en las negociaciones, el presente informe revisa las principales –y frustradas– propuestas de paz que se han presentado en las últimas dos décadas en el marco de la disputa entre palestinos e israelíes. Tras dibujar este recorrido, el documento también aborda el escenario que ha comenzado a configurarse en 2011, a partir de una serie de acontecimientos que pueden incidir en el curso del conflicto. La repercusión geoestratégica de la Primavera Árabe, la reconciliación entre Hamas y Fatah, la apuesta por el reconocimiento de un Estado palestino en la ONU y las expectativas de una Tercera Intifada son objeto de análisis en este informe, en un intento por aportar algunas claves sobre la nueva encrucijada del conflicto palestino israelí.

Introducción

La imagen dio la vuelta al mundo el 13 de septiembre de 1993. El apretón de manos en los jardines de la Casa Blanca entre el primer ministro israelí, Yithzak Rabin, y el líder de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), Yasser Arafat, marcaba un punto de inflexión en un conflicto que por entonces ya cumplía más de cuatro décadas. El gesto simbolizaba, por primera vez, el reconocimiento mutuo y público entre las partes y también suponía la puesta en marcha oficial de un proceso que había surgido de las primeras negociaciones directas entre israelíes y palestinos, representados por la OLP. Con algunas excepciones notables, la noticia fue recibida con optimismo: después de varias guerras entre Israel y sus vecinos árabes (1949, 1956, 1967, 1973) y en un contexto internacional marcado por el fin de la Guerra Fría, parecía existir un espacio para esperar que uno de los conflictos más complejos y enquistados de Oriente Medio evolucionara en forma positiva y llevara a la reconciliación del pueblo palestino e israelí.

Casi veinte años después de ese saludo entre Rabin y Arafat el balance del accidentado proceso de paz entre palestinos e israelíes está muy lejos de esas expectativas. Los temas clave y aparentemente intratables de la negociación entre palestinos e israelíes continúan sobre la mesa sin que se hayan producido avances significativos en la resolución de cuestiones como el futuro de Jerusalén, la situación de los refugiados palestinos o la definición de las fronteras. En un conflicto caracterizado por la asimetría de poder entre los actores, Israel ha ido imponiendo una política de hechos consumados que desafía la legalidad internacional sin encontrar obstáculos reales a sus iniciativas por parte de otros actores con capacidad de presión, como EEUU o la Unión Europea. Al mismo tiempo, la debilidad del interlocutor palestino se ha visto intensificada, entre otros factores, por la falta de avances en las negociaciones, por la división política interna y por la fragmentación territorial. Así, a finales de 2010, la aspiración del nacionalismo palestino respecto a alcanzar un Estado “viable” era considerada por muchos como una alternativa lejana, sino imposible.

En un escenario de profundo escepticismo hacia los resultados de nuevas conversaciones entre palestinos e israelíes —el diálogo se había reanudado sin éxito en septiembre de 2010 a instancias de EEUU tras dos años de bloqueo—, la sucesión de una serie de acontecimientos durante 2011 ha comenzado a configurar un nuevo contexto, con un impacto de resultado aún incierto en las dinámicas del conflicto palestino israelí. La repercusión geoestratégica de las revueltas populares en países de Oriente Medio en el marco de la denominada Primavera Árabe— en especial por los sucesos en Egipto y Siria— y la reconciliación entre Fatah y Hamas tras más de cuatro años de profundo distanciamiento son variables que han comenzado a modelar los acontecimientos futuros. A esto se suma que los palestinos han optado por tomar la iniciativa ante el bloqueo de las negociaciones. La que acapara mayor atención internacional y mediática es, sin duda, la estrategia diplomática que pretende el reconocimiento de un Estado palestino en Naciones Unidas en septiembre, una apuesta con un alto potencial simbólico pero sobre cuyas consecuencias existe un intenso debate. Independientemente del resultado de esta propuesta, se trata de un momento político que puede tener múltiples implicaciones para la evolución del conflicto palestino israelí.

En este contexto parece útil y pertinente detenerse a reflexionar sobre cómo ha evolucionado el proceso de paz entre palestinos e israelíes en los últimos años. Con este objetivo, y ad portas de cumplirse veinte años de la conferencia de Madrid —precedente clave del proceso de paz de Oslo—, el presente informe pretende hacer un repaso a las principales propuestas de paz que se han planteado en las últimas dos décadas. A partir de este recorrido, y desde una perspectiva más contingente, el informe también intenta facilitar la comprensión de algunas de las principales variables que definen la actual encrucijada, aportando algunas pistas sobre de qué manera los hechos recientes pueden repercutir en el curso del conflicto y en las perspectivas de una paz entre palestinos e israelíes.

Antecedentes

El conflicto palestino-israelí es considerado como uno de los más complejos a nivel mundial y se ha caracterizado, además, por su enorme impacto regional e internacional. En su seno está la pugna de dos grupos étnicos y la disputa de dos nacionalismos por una misma área geográfica. Según diferentes interpretaciones, el origen del conflicto puede rastrearse décadas o siglos atrás. Algunas se remontan a la expulsión de población judía de la zona por los poderes romanos en los comienzos de la era cristiana. Otras apuntan a finales del siglo XIX, cuando la inmigración judía al territorio de Palestina bajo control otomano comienza a incrementarse; o a principios del siglo XX, como consecuencia de un esquema colonial, tras el establecimiento del mandato británico en Palestina después de la Primera Guerra Mundial. No obstante, el inicio del conflicto suele situarse en 1947, cuando la resolución 181 de la Asamblea General de Naciones Unidas recomendó la división del mandato británico en dos Estados.¹ El Estado de Israel fue creado meses después, en 1948, mientras que el Estado palestino no ha podido materializarse desde entonces.²

El plan de partición de la ONU dibujó las fronteras entre los dos Estados en base a un principio de distribución territorial de la población, aunque en la práctica la mezcla de las dos comunidades hacía imposible la creación de dos Estados homogéneos. El reparto no proporcional del territorio otorgaba 56% a Israel –en el que vivían menos de 500 mil judíos y más de 500.000 árabes– y 43% a Palestina –donde unos 750 mil árabes convivían con unos 10.000 judíos; mientras que a Jerusalén se le otorgaba un estatus internacional. Los judíos no representaban más de un tercio de la población y poseían entonces el equivalente a un 7% del territorio,³ pero el contexto estaba marcado por las dinámicas coloniales, las consecuencias del genocidio judío durante la Segunda Guerra Mundial, y el interés de las nuevas potencias –EEUU y la Unión Soviética– de influir en Oriente Medio, entre otros factores. La población árabe y los países de la región rechazaron la propuesta, que consideraron como una imposición externa y una traición por otorgar una mayor porción de territorio a Israel a pesar de que los judíos estaban en inferioridad numérica respecto a la población árabe. El plan no llegó a implementarse. Tras la retirada de las tropas británicas, la proclamación del Estado de Israel condujo a la primera guerra árabe-israelí, conocida como “guerra de la independencia”

por los israelíes y como “Nakba” (catástrofe) por los palestinos. El conflicto armado generó miles de refugiados palestinos, entre 500.000 y 800.000, según las fuentes –una cifra que en las sucesivas guerras continuarían aumentando y que en la actualidad asciende a 4,4 millones de personas, según datos de la Organización de la ONU para el Socorro y Obras Públicas para los Refugiados Palestinos (UNRWA, por su sigla en inglés)– en una situación que investigaciones históricas posteriores han caracterizado como limpieza étnica. La primera guerra árabe-israelí acabó en 1949 con el armisticio de Rodas, que dibujó un nuevo escenario en la zona ya que Israel adquirió territorios que no le habían sido asignados en el plan de la ONU, entre ellos Jerusalén Occidental, hasta alcanzar un 78%. Jordania, en tanto, asumió el control de Cisjordania y Jerusalén Oriental, mientras que Egipto hizo lo propio con la Franja de Gaza.

Desde entonces, los episodios de conflicto armado se han sucedido en la zona, exacerbados durante décadas por las dinámicas de la Guerra Fría. En 1956 una coalición formada por Israel junto a británicos y franceses se opuso a la nacionalización del Canal de Suez en Egipto. En 1967 la denominada “Guerra de los Seis días” (5-10 de junio) condujo a la ocupación por parte de Israel de Jerusalén Este, Gaza, Cisjordania, los Altos del Golán (en Siria) y la península del Sinaí (en Egipto). En 1973 el ataque sorpresa de Egipto y Siria contra Israel originó la guerra del Yom Kippur. En 1982 Israel invadió el Líbano para combatir a grupos palestinos instalados en el país vecino. Sin embargo, la causa palestina no motivó todos los enfrentamientos, sino que muchas veces los intereses estratégicos de los países árabes estuvieron en el trasfondo de las disputas. Esta situación motivó el surgimiento de un movimiento de resistencia palestino autónomo a finales de los 50, que dio origen a algunas de las principales formaciones palestinas, entre ellas Fatah y el Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP). Tras el fracaso de la guerra de Yom Kippur, estas organizaciones asumieron el control de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) que había sido creada en 1964 por la Liga Árabe. La OLP gradualmente fue cambiando su discurso y su aproximación al conflicto: de buscar la eliminación de la entidad sionista pasó a reivindicar el establecimiento de un Estado palestino junto a Israel.

Seis décadas después del inicio del conflicto, hay una serie de temas clave que continúan apareciendo como irreconciliables entre las partes: la pugna por la capitalidad de Jerusalén –que alberga sitios religiosos emblemáticos para judíos y musulmanes, y también para cristianos–, y que en la actualidad permanece bajo control israelí; las diferencias sobre la posibilidad de retorno de los refugiados, que los palestinos consideran como un derecho respaldado

1 RES 181 en <<http://www.un.org/documents/ga/res/2/ares2.htm>>

2 Para más información sobre la evolución del conflicto palestino israelí véase la Base de Datos del Programa de Conflictos y Construcción de Paz, ECP, <<http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichasubzona=8¶midioma=0>>

3 Izquierdo, Ferran. Israel i Palestina: un segle de conflicte. Al Dia Nº7, Vic: Eumo editorial, 2009.

por la ONU, mientras que Gobiernos israelíes lo evalúan como una amenaza por su potencial para modificar las relaciones demográficas en el territorio; la delimitación de fronteras, que permanece incierta pero que en los últimos años Israel ha ido consolidando a través de la construcción de un muro de separación; la ocupación israelí de territorios palestinos tras la guerra de 1967, cuyo fin aparece como una condición indispensable para los palestinos si se desea apostar por una solución de dos Estados. Además de las distintas posiciones de las partes en torno a estos asuntos, la transformación de las dinámicas del conflicto se ha visto obstaculizada por otra serie de elementos, como la larga duración de la disputa y la carga simbólica involucrada en las reivindicaciones de los actores.

Desde la perspectiva de los procesos de paz, el examen del caso palestino israelí confirma la complejidad que pueden alcanzar estos procesos, que van mucho más allá de las fases puntuales de mediación, negociación, y de la firma de acuerdos de paz –que pueden quedarse sólo en el papel a menos que se aúnen los esfuerzos para su implementación– y que pueden durar años o incluso décadas desde el comienzo de los primeros contactos.⁴ Desde el inicio del conflicto, en paralelo a los capítulos de guerra y violencia, se han presentado decenas de iniciativas que han pretendido poner fin a una de las disputas más emblemáticas del siglo XX, que ya franqueó el umbral del siglo XXI. No fue sino hasta principios de los noventa que una confluencia de factores llevó a una negociación directa entre israelíes y palestinos, representados por la OLP. El foco de este trabajo son, justamente, los planes de paz presentados desde entonces. Sin embargo, por su relevancia en los procesos posteriores, cabe tener en cuenta al menos dos cuestiones previas. En primer lugar, algunas de las resoluciones más significativas de Naciones Unidas sobre el conflicto en Oriente Próximo; y, en segundo lugar, el acuerdo de paz entre Israel y Egipto de 1979.

El conflicto y las resoluciones de Naciones Unidas

Naciones Unidas ha emitido un gran número de resoluciones sobre la problemática árabe-israelí. Algunas de ellas han coincidido con hitos del conflicto o han abordado temas clave, por lo que han sido utilizadas como referencia en las diferentes iniciativas para la resolución de la disputa a lo largo de los años. Una de las más significativas es la resolución 242⁵ del Consejo de Seguridad del 22 de noviembre de 1967, que incorporó el principio de

“paz por territorios”, un elemento clave en muchas de las propuestas de negociación que se han presentado posteriormente. La resolución se adoptó después de la denominada Guerra de los Seis Días, confrontación que involucró a Israel contra Egipto, Jordania y Siria, y que derivó en la ocupación israelí de Jerusalén Este, Gaza, Cisjordania, el Sinaí (Egipto) y los Altos del Golán (Siria). El texto aprobado por la ONU enfatiza la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por medio de la guerra y la necesidad de alcanzar una paz duradera. Por tanto, llama a las fuerzas israelíes a retirarse de territorios ocupados durante el conflicto armado y a que las partes pongan fin a las hostilidades, admitiendo el derecho de todos los Estados de la zona a vivir seguros y dentro de unas fronteras reconocidas.

La resolución 242 fue redactada en el marco del capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas –que genera recomendaciones y no obligaciones, como en el caso del Capítulo VII– y desde su aprobación ha sido objeto de polémica debido a una ambigüedad en su redactado. En su versión en inglés, el texto señala que Israel debe replegarse *from territories* (de territorios) y no *from “the” territories*. Esto significaría, según Israel, que no se exige necesariamente el repliegue de “todos” los territorios ocupados, una interpretación de la cual otros actores, entre ellos los países árabes, discrepan. En diferentes propuestas de paz presentadas en las últimas dos décadas la mención a la resolución 242 suele ir acompañada de la referencia a la resolución 338⁶, aprobada por el Consejo de Seguridad en 1973 en el marco de la guerra del Yom Kippur, el último conflicto armado que enfrentó a Israel con una coalición árabe. Además de llamar a un cese el fuego, el documento urge a la implementación total de la resolución 242 en todas sus partes y recomienda el inicio de negociaciones para una paz duradera en Oriente Medio.

Respecto a temas más específicos que han sido una constante en las negociaciones de paz –como el destino de los refugiados palestinos, los asentamientos israelíes o la capitalidad de Jerusalén–, es posible mencionar otra serie de pronunciamientos de Naciones Unidas. Entre éstos, cabe destacar al menos tres. En primer lugar, la resolución 194, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1948, al término de la primera guerra árabe-israelí. En ella se aborda la situación de los refugiados palestinos y se reconoce su derecho a retorno o a una indemnización para los que decidan no regresar a sus hogares.⁷ En segundo lugar, la resolución 446,⁸ aprobada por el Consejo de Seguridad en 1979 con las abstenciones de EEUU, Reino Unido y Noruega. El texto considera que la

4 Siguiendo la definición de Vicenç Fisas, se entiende que un proceso de paz involucra un esfuerzo para llegar a un acuerdo que ponga fin a la violencia y que requiere un compromiso de las partes para su implementación, con la intención de superar la situación previa de enfrentamiento y crear las condiciones para una paz positiva.

5 RES. 242 en <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/242\(1967\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/242(1967))>

6 RES.338 en <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/338\(1973\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/338(1973))>

7 RES.194 en <<http://www.un.org/documents/ga/res/3/ares3.htm>>

8 RES.446 en <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/446\(1979\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/446(1979))>

creación de asentamientos por parte de Israel en territorios palestinos no tiene validez legal y constituye un serio obstáculo para conseguir una paz justa y duradera en Oriente Medio. Recordando la necesidad de cumplir las disposiciones de la Convención de Ginebra en su condición de potencia ocupante, el texto insta a Israel a no adoptar medidas que puedan alterar el estatuto jurídico o la naturaleza geográfica de la zona o que afecten la composición demográfica de los territorios árabes ocupados desde 1967. En este sentido, la resolución llama explícitamente a Israel a no trasladar grupos de su población a los territorios ocupados. Por último, la resolución 478⁹ de 1980 –aprobada en el Consejo de Seguridad con la abstención de EEUU– condena la decisión de Israel de declarar Jerusalén como su capital única e indivisible. El Consejo de Seguridad concluyó que la denominada “Ley Básica sobre Jerusalén” aprobada entonces por la Knesset (Parlamento israelí) atentaba contra el derecho internacional y que no podían considerarse como válidas las medidas adoptadas por Israel con el fin de alterar el estatuto de la ciudad. Los palestinos aspiran a que Jerusalén Este, bajo control jordano antes de ser ocupada por Israel en 1967, se convierta en la capital de un futuro Estado palestino.

Los acuerdos de Camp David entre Israel y Egipto

A finales de los setenta, Egipto se convirtió en el primer país árabe en firmar la paz con Israel, en un acuerdo de gran impacto en la región. Previamente, el presidente egipcio, Anwar Sadat, había sorprendido al mundo al convertirse en el primer gobernante árabe en visitar Israel en noviembre de 1977. Durante su histórico viaje, Sadat se dirigió a la Knesset y solicitó a los parlamentarios israelíes que aplicaran las resoluciones 242 y 338 de Naciones Unidas como una señal de su disposición a negociar que persuadiría a los países árabes. El primer ministro, Menachem Begin, realizó luego una visita de reciprocidad a Egipto. El entonces mandatario de EEUU, Jimmy Carter, aprovechó el *momentum* en las relaciones entre ambos países y promovió unas conversaciones de paz que se celebraron en la residencia presidencial de Camp David, en las cercanías de Washington, en septiembre de 1978.

Los 12 días de negociaciones derivaron en dos acuerdos, uno de carácter general para la paz en Oriente Medio¹⁰ y otro específico entre Egipto e Israel.

¹¹ Reconociendo la relevancia de las resoluciones 242 y 338 en el diseño de tratados de paz para la región, el primer acuerdo intentó definir las bases de un nuevo marco para la resolución del conflicto árabe-

israelí. Este *framework* incluyó una serie de medidas para abordar lo que se califica como “el problema palestino” a partir de negociaciones que debían incluir a Egipto, Israel, Jordania y a representantes palestinos y que debían conducir al establecimiento de una autoridad de gobierno en Cisjordania y Gaza¹². Durante un período de transición de cinco años se iniciarían negociaciones para definir el estatus final de los territorios ocupados. No obstante, este pacto entre Israel y Egipto fue suscrito sin contar con la participación de representantes palestinos. El segundo acuerdo condujo a la firma de un tratado bilateral en 1979 que puso fin oficial al estado de guerra entre ambos países y llevó a la retirada de las fuerzas israelíes del desierto del Sinaí. Este acuerdo supuso el primer reconocimiento de Israel por parte de un Estado árabe, que era además el país más importante de la región en términos demográficos y militares.

A Israel el acuerdo con Egipto le permitió asegurar su frontera suroccidental y fortaleció su posición en la zona, ya que se benefició de las divisiones que el pacto provocó en el mundo árabe. El Gobierno egipcio, que a partir de entonces estableció una relación privilegiada con EEUU,¹³ enfrentó un período de aislamiento regional. Egipto fue considerado como un traidor por los países de su entorno, que rompieron relaciones diplomáticas y le expulsaron de organizaciones regionales como la Liga Árabe y la Organización de la Conferencia Islámica. El Cairo fue repudiado por suscribir un acuerdo con Israel al margen de otros países árabes –rompiendo con uno de los pilares de la identidad supranacional árabe al hacer prevalecer los intereses nacionales egipcios– y por excluir a los propios palestinos, cuya causa había sido liderada durante años por Egipto. Sadat pagó un precio personal por la firma del acuerdo, ya que fue asesinado dos años después por militantes radicales.¹⁴ Durante más de 30 años, este acuerdo de paz ha sido una de las piezas clave de la estrategia de seguridad israelí.¹⁵

⁹ RES.478 en <[<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/478\(1980\)>](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/478(1980))>

¹⁰ Texto íntegro en <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/campdavid/accords.phtml>>

¹¹ Texto íntegro en <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/campdavid/frame.phtml>>

¹² En el texto en inglés del acuerdo se hace referencia a este tipo de autoridad como “self-governing authority (administrative council)”.

¹³ Después de Israel, Egipto se convirtió en el segundo destinatario de la ayuda económica de EEUU, en torno a 3.000 millones de dólares anuales, orientados principalmente al ámbito militar.

¹⁴ Martín, Gema. “Egipte en el món àrab. Un lideratge amb alts i baixos” en *Egipte, encaix en transició*, DCidob N°97. Barcelona: Fundació CIDOB, 2006.

¹⁵ Para más información sobre la situación actual de las relaciones entre Israel y Egipto tras la Primavera Árabe véase el último capítulo de este informe.

1. La década de Oslo

1.1. Camino a la negociación: los actores y el cambio de escenario a principios de los 90

La creación de condiciones para el inicio de una negociación puede estar determinada por múltiples factores. La voluntad de diálogo de las partes en pugna, la presión de actores externos y/o una determinada coyuntura histórica o política que crea una “ventana de oportunidad” pueden incidir en el acercamiento de actores que en el pasado habían recurrido principalmente a la violencia para hacer frente a sus diferencias e incompatibilidades. En el caso palestino israelí, la literatura identifica una serie de elementos que habrían incidido en la disposición de las partes a explorar una salida negociada a principios de los noventa, tras más de cuatro décadas de conflicto armado. Junto a la evolución específica de los que serían interlocutores en la negociación –el Gobierno israelí y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP)– en los análisis se suele señalar dos hechos históricos como relevantes para el posicionamiento de los actores y la creación del escenario que daría lugar a la Conferencia de Madrid y, posteriormente, al proceso de Oslo. Estos dos episodios son, por un lado, la Intifada palestina y, por otro, la primera Guerra del Golfo. Dos hechos que se inscriben en un contexto internacional cambiante, marcado por el fin de la Guerra Fría y la configuración de un nuevo orden mundial a finales del siglo XX.

La Intifada palestina

El levantamiento popular palestino conocido como “Intifada” comenzó el 9 de diciembre de 1987 y canalizó la frustración acumulada de miles de palestinos tras años de ocupación, en especial de una generación de jóvenes que había crecido bajo el dominio israelí impuesto tras la Guerra de los Seis Días. Todo comenzó con lo que podría haber sido sólo un accidente. Un vehículo de las fuerzas de seguridad israelíes chocó contra un camión que transportaba trabajadores palestinos en Gaza, causando la muerte de cuatro de ellos. El hecho alentó rumores sobre un posible acto deliberado de los militares en venganza por el asesinato de un israelí la semana anterior. Los funerales de las víctimas derivaron así en una protesta masiva que persistió durante años a pesar de la dura respuesta israelí. Hasta la fecha de la firma de los acuerdos de Oslo en 1993 el alzamiento había derivado en la muerte de más de un millar de personas, en su gran mayoría palestinos.¹⁶ La imagen de jóvenes palestinos,

16 La relación de víctimas en la primera Intifada fue de 25 palestinos muertos por cada víctima israelí, de acuerdo a datos de Naciones Unidas citados por la prensa. Según datos de la ONG israelí B'Tselem, en el

adolescentes e incluso niños, lanzando piedras contra los tanques israelíes se convirtió en un símbolo de la Intifada, evidenciando el nivel de asimetría entre las partes. La revuelta devolvió la atención mundial al conflicto palestino-israelí, sorprendiendo tanto a Israel como a la OLP y al mundo árabe.

El levantamiento constituyó una reacción colectiva de la población palestina de Gaza y Cisjordania ante la ocupación israelí, que desde finales de los setenta se hacía más patente con el aumento de los asentamientos. Protestas, lanzamientos de piedras y cócteles molotov, huelgas y acciones de resistencia civil por parte de los palestinos, así como arrestos masivos, deportaciones y destrucciones de casas por parte de los israelíes venían registrándose con anterioridad a 1987, pero no con la intensidad que se produjeron a partir del estallido de la Intifada. Si hasta 1975 las fuerzas israelíes reportaban unos 350 incidentes anuales, en el primer semestre de la Intifada se contabilizaron 42.355¹⁷, en el marco de una reacción que comenzó siendo espontánea pero luego adquirió un carácter organizado¹⁸. No obstante, la Intifada estuvo motivada también por otros factores, más allá de la lucha contra Israel. Entre ellos, la sensación de abandono de los palestinos frente a la impasibilidad de los países árabes y la frustración por la incapacidad de la OLP para lograr avances en las demandas del pueblo palestino. Los habitantes de los territorios ocupados asumieron una posición más activa, en un contexto de creciente movilización social y política –más allá del *sumud*, que entiende la mera permanencia en el territorio como acto de resistencia– y de emergencia de grupos islamistas, como la Jihad Islámica y Hamas.

La Intifada, por tanto, supuso todo un desafío para la OLP, que desde 1982 mantenía su sede en Túnez tras su expulsión de Líbano y en la que habían comenzado a ganar peso los sectores que se inclinaban por la lucha política y diplomática ante la percepción de fracaso de la vía armada. En este sentido, algunos autores plantean que el levantamiento trasladó el protagonismo de la lucha palestina –hasta entonces liderada por la diáspora– a los territorios ocupados y envió un mensaje a la OLP respecto a la urgencia de encontrar una solución que pusiera fin a la presencia israelí. Sectores palestinos en los territorios ocupados –donde había un reconocimiento general a la OLP como representante y símbolo de la unidad nacional– plantearon la necesidad de un cambio de política y de un pronunciamiento a favor de la solución de dos Estados¹⁹.

marco de la primera Intifada 1.004 palestinos y 179 israelíes murieron entre 1987 y 1993, año en que se firmaron los acuerdos de Oslo.

17 Baruch K. y Joel S. Migdal. *The Palestinian People: A History*, Cambridge: Harvard University Press, 2003; citado en Harms, G. y Todd Ferry. *The Palestine – Israel conflict. A Basic Introduction*. Londres: Pluto Press, 2008.

18 Las actividades de resistencia de la Intifada pararon a ser coordinadas por el denominado Liderazgo Unificado Nacional (UNL, por su sigla en inglés).

19 Aggestam, Karin. Chapter 6: “The Road to Madrid – A Turning

En este contexto, en noviembre de 1988, durante una reunión en Argel (Argelia), el Consejo Nacional de la OLP declaró un Estado palestino independiente basado en el plan de partición establecido por la ONU en 1947²⁰ y llamó a la celebración de una conferencia internacional de paz basada en las resoluciones 242 y 338 de la ONU para abordar la situación de Oriente Medio y la cuestión palestina. De esta manera, el liderazgo palestino de Yasser Arafat adoptó su primer compromiso público y oficial con la fórmula de dos Estados como vía de solución al conflicto palestino israelí, y se mostraba dispuesto a renunciar a las aspiraciones de soberanía sobre la Palestina histórica, aceptando que un Estado palestino sólo se erigiría en el 22% de ese territorio, es decir, en la zona que había sido ocupada por Israel en 1967.

La Intifada también tuvo consecuencias para Israel, su percepción del conflicto y su idea del “enemigo”. El costo de la ocupación se hizo más evidente para la sociedad israelí. Análisis destacan que el Gobierno israelí se vio sorprendido por el nivel de organización y participación de distintos estamentos de la sociedad palestina en la Intifada. Esta constatación habría llevado a algunos sectores —especialmente del Laborismo— a subrayar la necesidad de abordar la revuelta desde una perspectiva política y de negociar con sectores “moderados” palestinos. En este sentido, se mantuvo el rechazo a la OLP como interlocutora y no se reconoció la declaración de Argel. A nivel interno, si bien la Intifada alimentó la radicalización de sectores de la derecha dentro de la sociedad israelí, también dio bríos a quienes cuestionaban la ocupación y el uso de la violencia contra la población palestina —en esta etapa surgen grupos como Women in Black— y devolvió al debate público el tema de las fronteras anteriores a la guerra de 1967, la denominada “Línea Verde”, cuyos contornos se habían difuminado para muchos israelíes, en especial para la generación de jóvenes que había crecido con la sensación de que los territorios ocupados formaban parte de Israel²¹.

La Guerra del Golfo de 1991

La invasión de Kuwait por parte de tropas iraquíes en agosto de 1990 dio lugar a la hoy conocida como primera Guerra del Golfo. Tras la negativa del Gobierno de Saddam Hussein a acatar la resolución de la ONU que ordenaba el repliegue de las fuerzas iraquíes del emirato, el Consejo de Seguridad dio luz verde a la intervención de una coalición, encabezada por EEUU e integrada también por varios países

Point?” *Reframing and Resolving Conflict. Israeli – Palestinian Negotiations 1988 – 1998*, Lund Political Studies 108, Lund: Lund University Press, 1999.

²⁰ La declaración de independencia del Estado palestino fue reconocida entonces por un centenar de países.

²¹ Diversos gobiernos israelíes habían favorecido esta percepción al difundir mapas oficiales de Israel sin el trazado de la Línea Verde y cambiando el nombre de Cisjordania por Judea y Samaria.

árabes. La operación “Tormenta del Desierto” se inició en enero de 1991 y se extendió durante cinco semanas. En este período Iraq lanzó 39 misiles Scud sobre Tel Aviv, a los cuales Israel se abstuvo de responder por presiones de Washington.

La crisis en el Golfo afectó directamente a la OLP y a los palestinos, en un contexto de debilitamiento de la Intifada y de frustración por la falta de avances en el plano diplomático. Aunque inicialmente presentó un plan pacífico de retirada de las tropas iraquíes de Kuwait, la OLP de Arafat se situó del lado de Saddam Hussein, o al menos así fue percibida su posición.²² En parte, por las críticas de Arafat a la premura de Occidente por liberar Kuwait mientras permanecía indiferente a la ocupación derivada del conflicto palestino-israelí. En la práctica, las consecuencias fueron un deterioro en la imagen de la OLP; el aislamiento político en la región, el retiro de la ayuda económica de algunos de los países, entre ellos Arabia Saudita; y un tropiezo en los esfuerzos de Arafat y su organización por situarse como interlocutor en las negociaciones. En Israel los acontecimientos reforzaron el rechazo a negociar con la OLP. Paralelamente, los ataques sobre Tel Aviv minaron el argumento de que los territorios palestinos actuarían como una “zona de seguridad” frente a posibles ataques de países enemigos.

En el marco de la reconfiguración de los equilibrios mundiales con el fin de la Guerra Fría, la Guerra del Golfo también dejó en evidencia que nuevas dinámicas eran posibles, como la alianza entre países árabes y EEUU contra Saddam. La tambaleante URSS dejaba a EEUU como el único actor externo determinante en la región y Washington vislumbró la posibilidad de forzar un diálogo entre árabes e israelíes que le permitiera consolidar su control sobre Oriente Medio. Asumiendo la existencia de una “ventana de oportunidad”, EEUU promovió la celebración de la Conferencia de Madrid.

1.2 Rutas paralelas: La Conferencia de Madrid y la vía secreta de Oslo

El 31 de octubre de 1991 delegaciones de Israel, Líbano, Siria y de Jordania (que incluía a representantes palestinos) se reunieron en Madrid. Auspiciado por EEUU, entonces gobernado por George W. Bush, y por la URSS, presidida por Mikhail Gorbachov, el encuentro pretendía seguir los pasos del acuerdo de Israel con Egipto, país que también participó en la conferencia. Más allá de las reticencias de las partes, la cita sentó un precedente ya que reunió por primera vez a delegados de estos países para una discusión cara a cara, que tenía como punto de referencia las resoluciones 242 y 338 de la ONU y el principio de “paz por territorios”. Fue también la primera vez que Israel y palestinos

²² Posteriormente dirigentes palestinos han defendido que la posición de la OLP fue malinterpretada.

se reunían para un diálogo directo. No obstante, la OLP, aislada por su posición en la guerra de Iraq, fue marginada del evento por la objeción del Gobierno israelí. La representación palestina estuvo compuesta por un grupo de intelectuales de los territorios ocupados que, sin embargo, se mantuvo en contacto permanente con los dirigentes de la OLP en Túnez.

La conferencia estableció dos líneas de negociación (*two track approach*), una de carácter multilateral y otra bilateral, lo que llevó a la celebración de una serie de reuniones durante 1992 y 1993 en Washington y otras ciudades, aunque sin arrojar resultados significativos.²³ Jordania suscribió un tratado de paz con Israel en 1994, pero analistas creen que el acuerdo se habría concretado de igual modo. Las conversaciones con Siria y Líbano, en tanto, se bloquearon por diferencias en cuestiones limítrofes, mientras Israel aseguraba que el problema no era territorial sino la negativa de los países árabes a reconocer su derecho a existir. Respecto a los palestinos, Israel insistió en la posibilidad de una autonomía, mientras que éstos reiteraron su aspiración a un Estado. EEUU limitó su papel a definir cuestiones procedimentales, pero no estableció una agenda de negociación, lo que favoreció el estancamiento del diálogo.

En este contexto de bloqueo en las conversaciones se abrió paso a la vía secreta de Oslo ("*Oslo back channel*"), que se hizo cargo de un tema pendiente en negociaciones y propuestas de solución anteriores: un diálogo directo entre Israel y la OLP. Para ese entonces, el triunfo de los laboristas en Israel en 1992 había llevado al poder a una serie de figuras –entre ellas el ministro de Relaciones Exteriores, Shimon Peres, y su viceministro, Yossi Beilin– que argumentaban que un contacto directo con la organización de Arafat era imprescindible para alcanzar un acuerdo con los palestinos. Esta posición suponía un cambio radical en la política exterior israelí, una modificación que según algunos analistas se habría visto alentada

²³ En paralelo se producían cambios políticos en EEUU e Israel: William J. Clinton llegó a la Casa Blanca y el primer ministro israelí Yitzhak Shamir fue reemplazado por Yitzhak Rabin.

por la percepción de que Arafat estaba debilitado por los sucesos de Iraq y por el aislamiento de la OLP. En este contexto, Noruega ofreció a israelíes y palestinos albergar negociaciones secretas que transcurrieran en paralelo a las reuniones que se celebraban en Washington. Para Israel, esta vía le permitía explorar las posiciones de la OLP sin ningún tipo de compromiso, mientras que para la OLP significaba asumir el control de las negociaciones en representación de los palestinos.

El diálogo se inició en Oslo a finales de enero de 1993. Fueron 14 sesiones durante ocho meses y tuvieron como protagonistas a dos académicos israelíes, luego reemplazados por funcionarios de Gobierno encabezados por el diplomático Uri Savir; y al delegado de la OLP, Ahmed Qurei –más conocido como Abu Alá– y su equipo. Los funcionarios noruegos actuaron como huéspedes y facilitadores (*ver detalles de la negociación en el recuadro*). El primer ministro israelí, Yitzhak Rabin, había dado luz verde a las negociaciones sin demostrar mucho interés, pero se fue involucrando en el proceso, entre otras razones porque percibía que la complicada situación de Arafat lo convertía en el interlocutor más adecuado –por su posición de debilidad–, pero también por las evaluaciones de jefes militares y de seguridad israelíes que insistían en la necesidad de un acuerdo político ante el ascenso de Hamas y la Jihad Islámica en los territorios ocupados. Tras sortear una serie de dificultades en las negociaciones, las partes alcanzaron un acuerdo a finales de agosto. EEUU, que a esas alturas sabía de la existencia de las conversaciones pero no los detalles de su contenido, fue informado del resultado y menos de un mes después Arafat y Rabin lo respaldaron oficialmente en Washington. El texto definía los pasos a seguir para una retirada progresiva de las fuerzas israelíes de territorios ocupados y para la instalación gradual de una administración palestina en Gaza y Cisjordania. A partir de una retirada inmediata de una pequeña fracción de los territorios palestinos se contemplaba un repliegue escalonado de otras zonas, a la espera de un acuerdo definitivo sobre los temas más complejos.

La conexión noruega

La distancia geográfica y cultural de Noruega respecto a Oriente Medio y su posición periférica en el esquema de poder internacional no fueron obstáculo sino que favorecieron que asumiera un rol facilitador en las negociaciones de paz entre palestinos e israelíes a finales de los noventa. Con una amplia tradición en temas de acción humanitaria y en misiones de paz de la ONU, Noruega contaba con la aceptación de ambas partes. De hecho, el líder de la OLP había solicitado al país europeo como canal para negociar con los israelíes ya a fines de los setenta y en los ochenta pidió en varias ocasiones al ministerio de Relaciones Exteriores noruego que traspasara este mensaje a Israel. Un diálogo totalmente exploratorio e informal se inició en enero de 1993 con la participación de los académicos

israelíes Yair Heirschfeld y Rond Pundak y del palestino Abu Alá y dos ayudantes, como representantes de la OLP. El único funcionario israelí al tanto de la reunión era el viceministro de Exteriores, Yossi Beilin, que informó a sus superiores sólo tras la primera ronda de contactos. Los representantes noruegos –con Terje Larsen, Mona Juul y el viceministro de Exteriores Jan Egeland como actores clave– actuaron como facilitadores, no como mediadores, preocupándose de los temas logísticos, de mantener el secreto de los encuentros y de promover la confianza entre las partes. La intención era la ruptura de estereotipos, la clarificación de malentendidos y, sobre todo, superar la no disposición a dialogar. Las normas eran principalmente tres: el secretismo total, no volver a agravios pasados y la posibilidad de retroceder en las posiciones que se plantearan sobre la mesa. En mayo las partes ya habían avanzado en un borrador con acuerdos en varios temas, pero los palestinos advirtieron que no continuarían las conversaciones a menos que Israel enviara representantes oficiales.

El primer ministro Yitzhak Rabin y su ministro de Exteriores, Shimon Peres, que habían estado monitoreando las “pre-negociaciones”, dieron luz verde a una delegación encabezada por el diplomático Uri Savir, entonces director general de Relaciones Exteriores. Las conversaciones comenzaron de nuevo, ya que el nuevo equipo israelí rechazó varias disposiciones del borrador previo, entre ellas las que podían derivar en una intervención internacional en los territorios ocupados (una posible administración de Gaza por la ONU al estilo Namibia o un arbitraje internacional para la cuestión de Jerusalén, por ejemplo). En julio el nuevo borrador fue sometido a la revisión de los líderes de ambas partes y motivó una serie de demandas de cambio por la OLP –la lista incluía 26 modificaciones–, entre ellas más garantías de presencia internacional para el cumplimiento de los acuerdos. Las demandas palestinas fueron consideradas inaceptables por Israel, provocando una crisis que motivó una mayor intervención de Noruega, asumiendo un papel mediador.

El recién asumido ministro de Relaciones Exteriores Johan Jorgen Holst, que se había entrevistado con Rabin en junio, viajó en julio a Túnez en dos ocasiones para reunirse con Arafat y envió a sus representantes a Jerusalén. En la siguiente ronda de conversaciones los palestinos mantuvieron sus demandas y la situación pareció bloqueada hasta que Savir puso sobre la mesa la carta del “reconocimiento mutuo” si se aceptaba el borrador con las concesiones de la OLP. Israel quedó a la espera de una respuesta de “todo o nada”, mientras representantes noruegos intentaban convencer a Arafat de aceptar la propuesta. En agosto, en el marco de una visita de Peres a Suecia, los delegados noruegos viajaron a Estocolmo para reunirse con los israelíes y desde allí llamaron a Arafat a Túnez para instarle a un acuerdo final. Después de meses de conversaciones, los temas más delicados se definieron en un diálogo telefónico de ocho horas. Dos días después, la medianoche del 20 de agosto, palestinos e israelíes sellaron el acuerdo sobre la Declaración de Principios en una ceremonia en Oslo.

Las negociaciones del reconocimiento mutuo se iniciaron inmediatamente después, con una activa participación de Noruega y una mayor personalización en la figura de Holst, además de una mayor presión porque el acuerdo se había hecho público y EEUU esperaba firmarlo en dos semanas. El proceso se centró en la carta palestina y fue complicado porque suponía abordar cuestiones que habían sido clave en la lucha de la OLP, que hacían referencia a su posición sobre el uso de la violencia y modificaciones en su documento fundacional, entre otros temas. Finalmente, tras una serie de contactos telefónicos y una última ronda de negociaciones en París el 8 y 9 de septiembre, el texto de las cartas fue consensuado y los delegados noruegos las llevaron a Túnez e Israel para su firma por Arafat y Rabin, respectivamente. El camino estaba despejado para la suscripción de los acuerdos de Oslo en los jardines de la Casa Blanca.*

* Para más detalles de las negociaciones en Oslo y el rol de Noruega, véase Hilde Henriksen, “Norway’s Role in the Middle East Peace Talks: Between a Strong State and a Weak Belligerent”, *Journal of Palestine Studies*, Vol. XXXIV, Nº4, Verano, 2005.

1.3 Oslo I: El reconocimiento mutuo y la declaración de principios

El acuerdo de Oslo (también conocido como Oslo I) se compone de dos elementos: la oficialización del reconocimiento mutuo entre las partes y la suscripción de la llamada Declaración de Principios (conocida como "DOP" por su sigla en inglés). El reconocimiento mutuo se concretó a través del intercambio de cartas entre Yasser Arafat y Yitzhak Rabin. En la misiva de Arafat, la OLP reconoce el derecho de Israel a vivir en paz y seguridad, acepta las resoluciones 242 y 338 de Naciones Unidas, se compromete a una solución pacífica del conflicto y renuncia a la violencia y el terrorismo. En su breve respuesta de un párrafo, Rabin admite que a la vista de estos compromisos asumidos por la OLP el Gobierno de Israel reconoce a la organización de Arafat como representante del pueblo palestino y como interlocutora en el marco de un proceso de paz para Oriente Medio.²⁴

Cabe destacar que el segundo elemento del acuerdo de Oslo, la Declaración de Principios, no es un tratado de paz. Es más bien una agenda de negociaciones que define un calendario a partir del cual se debía llegar a una serie de acuerdos. La DOP asume la necesidad de poner fin a décadas de confrontación y buscar una reconciliación a través de un pacto político, y reconoce entre sus objetivos la creación de una autoridad de gobierno palestino de carácter interino en Gaza y Cisjordania por un período no superior a los cinco años, en el cual los palestinos asumirían gradualmente la administración de los territorios. Este proceso iría a la par de un progresivo repliegue israelí de los territorios ocupados. Asimismo, el acuerdo establece que las negociaciones entre palestinos e israelíes continuarían hasta alcanzar un acuerdo permanente, basado en las resoluciones 242 y 338.

El documento define el marco general para este período interino, que incluye varios temas: el inicio del período de transición a partir del retiro de las fuerzas israelíes de la Franja de Gaza y del área de Jericó, que debía acordarse en un plazo de dos meses y concretarse en menos de cuatro meses; la creación de una fuerza policial palestina que se encargaría de los asuntos de seguridad interna; la celebración de elecciones en Cisjordania y Gaza para elegir un Consejo Palestino que asumiría una serie de funciones de gobierno; y la transferencia de la autoridad a los palestinos en temas como la educación, cultura, salud, bienestar social, impuestos y turismo. Las partes tendrían que alcanzar un acuerdo para poner en marcha estos cambios.

Respecto a las negociaciones definitivas o de estatus permanente, la DOP establece que se iniciarían en

²⁴ Véase el texto completo de las cartas en <<http://www.ipcri.org/files/arafatrabain.html>>

un plazo de dos años y que como máximo en cinco años tenía que alcanzarse un acuerdo final sobre los temas pendientes –reconocidos explícitamente como tales en el documento– que incluían Jerusalén, los refugiados palestinos, los asentamientos, los acuerdos de seguridad, las fronteras, la cooperación con vecinos y otros asuntos de interés común. Por tanto, la declaración postergaba los temas más complejos para una segunda etapa de negociaciones, pero sin especificar qué tipo de características debía tener el acuerdo final. El historiador Avi Shlaim explica la omisión de estos temas de vital importancia en la DOP con un argumento rotundo: "La razón de este silencio no es difícil de entender. Si estos temas hubieran sido abordados no habría habido acuerdo".²⁵

A pesar de su ambigüedad y sus omisiones, el acuerdo entre la OLP e Israel fue calificado de histórico por diversas razones. Se trataba del primer compromiso directo entre las partes que de alguna manera reconciliaba a los principales actores del conflicto árabe-israelí tras décadas de negación y rechazo. Además, el acuerdo era visto como una aceptación de la partición de Palestina que en cierta medida suspendía la disputa ideológica respecto a quién era el legítimo dueño del territorio para enfocarse en una solución práctica que permitiera compartir el espacio en disputa. A nivel regional, el reconocimiento de Israel por parte de la OLP suponía una ruptura con la posición que habían mantenido la mayoría de los países árabes hacia Israel, determinada en parte por su adhesión a la causa palestina. Este cambio en las reglas del juego, en teoría, despejaba el camino para que estos países consideraran el establecimiento de relaciones diplomáticas con el Estado de Israel. En el plano internacional, en tanto, la nueva dinámica entre palestinos e israelíes fue reconocida simbólicamente a finales de 1994 a través de la concesión del premio Nobel de la Paz a Rabin; su ministro de Exteriores, Shimon Peres, y Arafat, que ese mismo año había retornado a los territorios ocupados.

Sin embargo, el acuerdo también generó duras críticas en algunos países árabes y en sectores de la sociedad palestina e israelí, por parte de grupos y personas que cuestionaron el procedimiento y el contenido del pacto y de sectores radicales de ambas partes que acusaron a sus líderes de traición. Entre los miembros de la Liga Árabe, en especial países como Jordania, Siria y Líbano, se criticó la decisión de Arafat de llegar a un acuerdo en solitario con Israel en vez de continuar la estrategia de coordinar las negociaciones. En cierta medida, se consideró que la propia OLP había abierto la puerta a la división entre los árabes frente a Israel al suscribir los acuerdos de Oslo²⁶.

²⁵ Shlaim, Avi. Capítulo 11: "The Rise and Fall of the Oslo Process" *The Rise and Fall of the Oslo Peace Process* en Louise Fawcett (ed.), *International Relations of the Middle East*, Oxford: Oxford University Press, 2005,

²⁶ Izquierdo, Ferran. *Israel i Palestina: un segle ...Op.cit.*

Entre los palestinos, el acuerdo contó con el rechazo frontal de Hamas y la Jihad Islámica por abandonar la reivindicación sobre la Palestina histórica y pactar con Israel, lo que llevó a estos grupos a lanzar una campaña de ataques suicidas contra Israel. Pero Oslo I también generó divisiones en el seno de la OLP. A pesar de que la mayoría de los miembros del Consejo Ejecutivo aprobaron el acuerdo con Israel, algunos grupos –en especial del Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP) y el Frente Democrático por la Liberación de Palestina (FDLP) acusaron a Arafat de abandonar principios de la lucha palestina por ambiciones de poder. La decisión también fue ampliamente cuestionada por algunos diplomáticos e intelectuales destacados, entre ellos, Farouk Kadoumi, una especie de “ministro de Exteriores” de la OLP, el poeta Mahmoud Darwish y el académico Edward Said. Este último denunció a Arafat por no coordinarse con los países árabes, por finalizar unilateralmente la Intifada y por sembrar la confusión y división en la OLP. “Todos los acuerdos secretos entre un fuerte y un débil involucran concesiones ocultas que avergüenzan al débil”, escribió Said. El rechazo al acuerdo entre los palestinos también estaba vinculado a la percepción de que Arafat había reconocido la existencia de Israel sin obtener a cambio un reconocimiento al derecho de los palestinos a la autodeterminación.

En Israel, los sectores contrarios al acuerdo criticaron a Rabin por poner en juego la idea del “Gran Israel” en todo el territorio, es decir desde el río Jordan hasta el Mediterráneo. Tanto el Likud como otros partidos situados más a la derecha del espectro político denunciaron la traición a la política mantenida hasta entonces que rechazaba cualquier negociación con la OLP de Arafat y acusaron a Rabin de abandonar a los miles de colonos que ya había instalados en los territorios ocupados a principios de los noventa. Oslo I también generó inquietud y molestia en sectores militares israelíes por haberse visto marginados de las negociaciones en Noruega y por la escasez de consultas sobre las implicaciones del acuerdo en materia de seguridad.

No obstante, a nivel general, Oslo I generó expectativas positivas en la población. Diversas encuestas revelaron que los índices de aprobación al acuerdo alcanzaban el 65% entre palestinos e israelíes. Como asegura el académico palestino Khalil Shikaki, para muchos palestinos e israelíes el proceso de paz de Oslo representó un gran trato: los israelíes esperaban que produjera el fin de la violencia palestina, y los palestinos, el fin de la ocupación militar israelí de sus tierras.²⁷ En la práctica, el acuerdo marco definido por Oslo I dio inicio a una serie de negociaciones entre palestinos e israelíes durante los noventa. Con un

²⁷ Shikaki, Khalil. *El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre seguridad y buen gobierno: el caso de Palestina (1993-2005)*. Centro de Investigación para la Paz. Madrid: CIP-FUHEM, 2006.

ritmo accidentado por los episodios de violencia y los vaivenes políticos, las conversaciones tuvieron como resultado una serie de acuerdos específicos en los años siguientes. En conjunto, el proceso sentó las bases del escenario actual, pero no cumplió con las esperanzas que había despertado ni con los plazos que se había definido para que las partes alcanzaran un acuerdo permanente. El proceso de Oslo no condujo a la paz.

1.4 Oslo II: Las áreas A, B y C

La ambigüedad y los temas pendientes del acuerdo de Oslo de 1993 permitían cierto margen de maniobra a los líderes palestino e israelí a la hora de enfrentar las críticas a su decisión: dependiendo del enfoque, el pacto podía defenderse como un paso hacia la construcción del Estado palestino o como una manera de mantener el control de los territorios sin que Israel tuviera que asumir el peso de su administración. Pero la falta de definición también alentó enfoques dispares a la hora de debatir los acuerdos de implementación, como quedó en evidencia en las negociaciones posteriores a la firma de Oslo I, llevadas a cabo por comités conjuntos. Mientras los representantes israelíes defendían una transferencia limitada y pausada de competencias a los palestinos, éstos presionaban por una pronta y amplia adquisición de poderes. Autores como Avi Shlaim destacan que aunque estas negociaciones creaban la sensación de una paridad entre las partes, en la práctica partían de una base desigual, reflejo de la asimetría entre los actores. Ello, porque el hecho de no alcanzar acuerdo sobre un tema específico suponía el mantenimiento de las leyes y normas impuesta por la ocupación israelí y no la aplicación de la legislación internacional.²⁸

En este contexto, se suscribieron diversos acuerdos. Entre ellos, el que detallaba las condiciones para el repliegue israelí de Gaza y Jericó en 1994 –conocido como Acuerdo de El Cairo– que pavimentó el retorno de Arafat después de 27 años de exilio, ahora como líder de la administración interina. La Autoridad Nacional Palestina se instaló así en la Franja de Gaza y en Jericó. Cabe destacar que el acuerdo permitía que las fuerzas de seguridad israelíes mantuvieran el control sobre los asentamientos de colonos, así como sobre las fronteras con Egipto y Jordania.

El acuerdo más significativo del período se firmó el 28 de septiembre de 1995 y volvió a reunir a Rabin y a Arafat en EEUU. Conocido como “Oslo II”, acuerdo “interino”, “de segunda fase” o “de Taba” –debido a que las negociaciones se realizaron en este balneario egipcio–, el texto daba cumplimiento a una de las tareas enunciadas en el esquema de “Oslo I”.

²⁸ Shlaim, Avi. Op. cit.

En más de 300 páginas se definían las características del acuerdo entre palestinos e israelíes sobre la administración de los territorios ocupados. En este sentido, el principal eje de Oslo II fue el acuerdo para el repliegue de las fuerzas israelíes de los mayores centros urbanos palestinos, ampliando así la zona bajo control de las autoridades palestinas. Se estableció una división territorial en tres áreas:

- **Zona A:** Equivalente a un 3% de Cisjordania, esta zona pasaba a estar bajo el control exclusivo de los palestinos, incluyendo las seis ciudades con más población palestina: Belén, Jenín, Nablús, Qalqilya, Ramallah y Tulkarem. Jerusalén se mantenía entre los temas a discutir como parte del estatuto final, mientras que la situación de Hebrón quedó pendiente de un acuerdo específico debido al carácter sensible de esta localidad para los israelíes, tanto por su carga histórico-religiosa como por la presencia de colonos israelíes en el centro de la ciudad, que la convertían en un caso único. Jericó, en tanto, ya se encontraba bajo dominio palestino.
- **Zona B:** Equivalente a casi un cuarto (24%) de Cisjordania, esta zona quedaba bajo administración conjunta de palestinos e israelíes y comprendía más de 450 localidades y poblados. En esta área los palestinos asumían la responsabilidad administrativa civil, pero los israelíes mantenían el control de la seguridad.
- **Zona C:** La mayor parte, equivalente a 74% de Cisjordania, se mantenía bajo control total de los israelíes a la espera de un acuerdo permanente. En esta área se incluían los asentamientos de colonos, Jerusalén, las bases militares israelíes y las fronteras exteriores del territorio.

La firma de este acuerdo elevó la tensión y el rechazo de parte de los sectores palestinos e israelíes que habían manifestado su oposición al denominado proceso de Oslo e incrementó los niveles de violencia por parte de *spoilers* que pretendían un descarrilamiento de las negociaciones. En Israel, donde Oslo II fue ratificado en el Parlamento por una mayoría de apenas un voto, Rabin fue acusado por la derecha de protagonizar una humillación nacional y de actuar bajo los dictados del "terrorista Arafat". En este contexto, el repudio a la negociación con los palestinos condujo a un magnicidio: el 4 de noviembre de 1995, después de participar en una marcha por la paz, Rabin fue asesinado por un extremista judío.²⁹

29 El asesino de Rabin, Yigal Amir, argumentó que había actuado por dirección divina para salvar a Israel de las concesiones territoriales que el primer ministro estaba haciendo a los palestinos.

1.5 El progresivo bloqueo del proceso de Oslo

Tras la muerte de Rabin, y mientras Arafat era electo en las primeras elecciones a la presidencia de la Autoridad Palestina (enero de 1996),³⁰ el primer ministro israelí en funciones, Shimon Peres, inició la implementación de los acuerdos de Oslo II. No obstante, su derrota en las elecciones frente a Benjamin Netanyahu frenó la puesta en marcha del proceso de paz. El Likud había sido un férreo opositor de las políticas laboristas y de los términos de negociación con los palestinos. Las prioridades del programa político de Netanyahu desafiaban todas las aspiraciones de los palestinos en temas como Jerusalén, el derecho a retorno de los refugiados o el desmantelamiento de las colonias, razón por la cual la llegada al poder del primer ministro del Likud fue considerada por el mundo árabe como una declaración de guerra al proceso de paz.³¹

Aunque intentó sortear al máximo los compromisos asumidos por Israel en el marco del proceso de Oslo, el deterioro de la situación en terreno a causa del incremento de la violencia y las presiones de EEUU, entre otras razones, llevaron a Netanyahu a adoptar otros dos acuerdos con los palestinos durante su mandato, en el marco del proceso de paz de Oslo. El primero de ellos, el **Acuerdo de Hebrón**, fue suscrito en enero de 1997 y definía nuevos criterios para gestionar la localidad, la única con presencia de colonos en el centro de una ciudad en Cisjordania. El convenio, el primero suscrito por un Gobierno del Likud con la Autoridad Palestina, dividió la ciudad en una zona palestina y en otra israelí. Un 80% del territorio fue señalado como H1. En esta zona, donde vivían unos 160.000 palestinos, el control quedó en manos de la ANP. En el otro 20%, identificado como H2, vivían unos 450 colonos israelíes junto a entre 20.000 y 30.000 palestinos. El control de H2 quedó en manos de las fuerzas israelíes, que se reubicaron en esta zona con el mandato de proteger a los colonos. La disputada ciudad, que había vivido recientemente graves estallidos de violencia, continúa siendo –hasta ahora– una de las áreas más explosivas de Cisjordania.

Desde inicios de 1997 y hasta finales de 1998 el proceso de Oslo permaneció bloqueado, hasta que la diplomacia estadounidense forzó a Arafat y a Netanyahu a una nueva ronda de negociación, que derivó en los **Acuerdos de Wye River**. Como en el anterior acuerdo, ambas partes asumían responsabilidades, por el lado israelí de repliegue militar y por el palestino de control y garantías de seguridad, principalmente. En este caso, el Gobierno

30 Yasser Arafat fue electo presidente de la Autoridad Palestina con el 88% de los votos. En los comicios también se escogieron los 88 integrantes del Legislativo palestino.

31 Shlaim, Avi. Op. cit.

israelí se comprometía a una nueva retirada en etapas de Cisjordania. En una primera fase, 13% del territorio de la zona C (control exclusivo de Israel) sería redistribuido: un 1% pasaría a la zona A (control palestino) y otro 12 a la zona B (administración palestina y control israelí). En una fase posterior un 14% del territorio del área B pasaría a ser catalogado como A.³² El plan puso en entredicho al Gobierno, criticado desde algunos sectores por entregar territorio a los palestinos y desde otros por no comprometerse lo suficiente con el proceso de paz, bloqueando su implementación. El cronograma de Wye River se cumplió sólo parcialmente. Israel transfirió 2% del área C a la B y otro 7,1% de la zona B a la A, pero se negó a continuar argumentando que los palestinos no estaban cumpliendo con sus compromisos en lo referido al control de la violencia y la recolección de armas ilegales. Sin atender a las advertencias de Arafat respecto a una declaración unilateral del Estado palestino en este contexto, Netanyahu optó por suspender estos acuerdos y convocó a elecciones, que perdió frente al candidato laborista, Ehud Barak, en mayo de 1999.

A esas alturas, el proceso de Oslo había despertado más que sospechas en la población palestina sobre las consecuencias en terreno de la puesta en marcha de los acuerdos. En la práctica, la designación de las diferentes zonas en Cisjordania había creado espacios de autonomía palestina rodeados por una serie de mecanismos de control israelí. Las permanentes revisiones y los *checkpoints* entre las diferentes áreas territoriales habían propiciado la sensación entre la población palestina de que tenían menos libertad de movimiento que en la fase previa a los acuerdos de Oslo. En paralelo, eran testigos de la construcción de vías especiales que permitían a los colonos israelíes movilizarse con facilidad. En la práctica, la creación de las tres zonas por Oslo II había dejado sin continuidad el territorio de Cisjordania, acentuando así la división territorial que ya existía entre los territorios palestinos, tras la separación de Gaza y Cisjordania después de la guerra de 1948. En este sentido, como han destacado algunos autores, lo que algunos miembros del equipo negociador palestino habían advertido a Arafat —que Oslo conducía a una consolidación del control de Israel sobre los territorios— había comenzado a hacerse realidad.³³ Las políticas del Gobierno de Netanyahu en Jerusalén —en teoría un tema pendiente del acuerdo final entre palestinos e israelíes— también despertaron la alarma. La construcción de asentamientos que había sido reactivada por el Gobierno de Netanyahu y mantuvo un ritmo acelerado durante la administración de Barak, a pesar de ser considerada ilegal por la comunidad internacional y de ir contra el espíritu de los acuerdos de Oslo.

32 Según esta nueva distribución de territorio, Cisjordania quedaría dividida en un 18,2% de zona A, 21,8% de zona B.

33 Harms, G. y Todd M. Ferry. Op. cit.

1.6 Camp David y la Segunda Intifada

Ehud Barak, uno de los militares más condecorados de Israel, se presentó como el sucesor de Rabin y como un político determinado a alcanzar un acuerdo con los palestinos. Su intención era cambiar el ritmo que habían tenido hasta entonces las negociaciones de Oslo y abordar directamente las cuestiones del estatuto final.³⁴ Tras una serie de reuniones con el presidente de EEUU, Bill Clinton, y su secretaria de Estado, Madeleine Albright, Arafat y Barak firmaron en Egipto el acuerdo de Sharm el-Sheikh (4 de septiembre de 1999) que definía un nuevo cronograma para las negociaciones sobre el estatuto final: los temas más complejos tendrían que consensuarse en los meses siguientes, con el objetivo de suscribir un acuerdo en septiembre de 2000.

Cabe destacar que los principales involucrados en las negociaciones se encontraban en posiciones políticas complejas. Según algunos autores, el líder palestino sentía la necesidad de contar con más tiempo para preparar la discusión sobre el estatuto final y no se sentía cómodo con las presiones de Barak y Clinton. No obstante, ante el bloqueo en las conversaciones y el retraso respecto al calendario establecido en Sharm el-Sheik, Arafat amenazó que si no se avanzaba en las conversaciones emprendería una declaración unilateral de independencia. Barak, en tanto, enfrentaba una situación de debilidad política doméstica, marcada por mociones de censura y por las divisiones en su coalición que lo llevaron a perder la mayoría —tres partidos abandonaron el Gobierno— en la víspera de su reunión trilateral con Arafat y Clinton en EEUU. El presidente estadounidense, en tanto, recorría los últimos meses de su segundo mandato, en la fase del llamado síndrome del “pato cojo”.³⁵

En este contexto, el 11 de julio de 2000 se pusieron en marcha las negociaciones en Camp David, el mismo lugar donde se había alcanzado el acuerdo entre Israel y Egipto en 1979. La ausencia de materiales escritos o mapas delineados durante los 14 días que duraron las conversaciones ha creado un halo de misterio sobre el alcance real de las propuestas discutidas en este período, cuyos detalles se han reconstruido a *posteriori* a partir de las versiones de los participantes en las reuniones. Aún así, “Camp David II” es conocido como un momento clave e histórico en las negociaciones, en el que se abordaron con más detalle

34 Barak se oponía al proceso progresivo que a través de varios acuerdos del estilo “un poco de tierra por un poco de paz” [trad.] Harms G. y Todd M. Ferry. Op. cit.

35 El denominado síndrome del “pato cojo” suele atribuirse a los presidentes de EEUU en la etapa final de su segundo mandato debido a la imposibilidad de ser reelectos tras haber gobernado durante ocho años. En términos generales, alude a la prematura pérdida de poder, el desgaste, la reducción de ímpetu político y las bajas entre los miembros de su equipo de gobierno.

que nunca los temas más complejos del conflicto. De cara al estatuto final, los palestinos –como habían reiterado en los meses previos– deseaban la creación de un Estado palestino independiente, con Jerusalén Este como capital. La Autoridad Palestina aspiraba a que las fronteras previas a la guerra de 1967 fueran el punto de partida, que hubiera un reconocimiento por parte de Israel del derecho a retorno de los refugiados palestinos –a través del regreso y/o compensaciones– y ofrecían a los israelíes derechos sobre el barrio judío de la Ciudad Vieja de Jerusalén.

En Camp David Barak hizo una propuesta que incluía el tema del territorio, Jerusalén y los refugiados. Respecto al territorio, la iniciativa contemplaba que además de Gaza (ya bajo control palestino), la mayor parte de Cisjordania y un sector del desierto del Negev pasaran a manos palestinas, y que los mayores asentamientos próximos a la Línea Verde fueran anexados por Israel. No hay claridad sobre los porcentajes definitivos, pero se suele atribuir a Barak una oferta del 90% del territorio ocupado, aunque esa cifra incluía restricciones por el tema de los colonos, las carreteras para conectar los asentamientos, zonas de seguridad, etc. Por ello, algunos autores indican que la cifra real de la propuesta habría oscilado entre más de un 70% y un 80% de Cisjordania. Según este plan, los israelíes mantendrían el control de un 20% del territorio: anexarían el equivalente a un 10% y mantendrían bajo ocupación militar durante dos décadas el 10% restante. Este último porcentaje incluía el Valle del Jordán, considerado como una zona estratégica por su calidad fronteriza con Jordania. Después de este período de dos décadas, el territorio sería entregado eventualmente a la soberanía palestina.

En cuanto a los refugiados, el Gobierno de Barak no estaba dispuesto a aceptar ningún tipo de responsabilidad moral o legal. Su propuesta era un programa de retorno limitado en un contexto de reunificación familiar, para un número de personas que no habría llegado a precisarse, pero que en todo caso habría sido gradual, de no más de 500 personas al año. Israel se comprometía a aportar a un fondo de compensación de carácter internacional para los refugiados palestinos. Uno de los temas más sensibles era, sin duda, Jerusalén (al-Quds en árabe). Algunos autores destacan que Barak fue más allá que otros primeros ministros israelíes en sus concesiones y que habría estado de acuerdo con una partición de la ciudad. A pesar de ello, la propuesta habría estado lejos de las aspiraciones palestinas de control de Jerusalén Oriental; zona que estuvo bajo dominio jordano hasta su ocupación por Israel tras la guerra de 1967 y que alberga la Explanada de las Mezquitas, en la Ciudad Vieja, en concreto la mezquita de al-Aqsa –el tercer lugar más sagrado para los musulmanes– y la mezquita de la Roca. En este sentido, autores precisan que la oferta de Barak fue que los palestinos convirtieran Abu Dis,

un barrio contiguo a Jerusalén Este, en su capital. Israel pretendía retener Jerusalén oeste y la mayor parte de la zona este. En cuanto a la Ciudad Vieja, la idea era que vigilantes musulmanes resguardaran los sitios emblemáticos del Islam.

Finalmente, las partes no llegaron a acuerdo. Las razones e interpretaciones del fracaso son múltiples, pero en general existe consenso en la apreciación de que los israelíes sentían que era lo máximo que podían ofrecer, mientras que para los palestinos era menos de lo que podían aceptar. Barak habría planteado la propuesta en forma de ultimátum, de todo o nada, y habría insistido en que el acuerdo debería suponer el fin del conflicto, en el sentido de que los palestinos no podrían presentar luego nuevas alegaciones. En la delegación palestina el plan habría generado divisiones. Algunos lo percibían como una oportunidad histórica para alcanzar una solución política al conflicto, mientras que otros consideraban que suponía una renuncia a reivindicaciones básicas. A esto se sumaba que los palestinos recibían presiones de países árabes para no poner en riesgo los derechos de los musulmanes sobre los lugares santos de Jerusalén.

Arafat se negó a aceptar los términos de Barak por considerar que ponían en riesgo elementos del núcleo duro de la reivindicación palestina, en especial en lo referido a Jerusalén. El dirigente palestino fue criticado por falta de creatividad y de capacidad para realizar contrapropuestas, y fue acusado por Clinton y Barak de ser el responsable del fracaso de Camp David II y de no estar comprometido con una solución pacífica. Se habló incluso de la “generosa oferta” de Israel en Camp David rechazada por los palestinos. No obstante, Arafat fue recibido como un héroe a su regreso a los territorios ocupados, ya que muchos palestinos consideraban que el hecho previo de haber firmado Oslo I y haber aceptado aspirar a sólo un 22% de la Palestina histórica era ya una concesión más que suficiente. La percepción entre los palestinos era que los israelíes no estaban dispuestos a comprometerse en una solución justa, basada en el derecho internacional, mientras que para los israelíes significaba que los palestinos eran intransigentes. De hecho, a partir de entonces Barak alimentó la idea de que no había un “partner” para la negociar la paz en el lado palestino.

En este contexto de frustración por el resultado de Camp David II se produjo el estallido de la Segunda Intifada o Intifada de al-Aqsa. La escalada de violencia entre palestinos e israelíes terminó de dar la estocada al proceso de Oslo, bloqueó las vías de negociación y en los años siguientes supuso la pérdida de miles de vidas, la mayoría de ellas palestinas. Los hechos se desencadenaron tras la visita el 28 de septiembre de 2000 del líder ultraderechista israelí Ariel Sharon y un millar de agentes policiales y militares a la Explanada de las Mezquitas, denominada Monte del Templo

por los judíos, en la Ciudad Vieja de Jerusalén. La simbólica visita a un lugar santo para los musulmanes en el quinto aniversario de Oslo II por parte de un dirigente que desafiaba las políticas de transferencia de territorios a los palestinos fue considerada como una provocación deliberada y derivó en una serie de incidentes que condujeron a una explosión de violencia directa a gran escala en la zona. Esta vez, mucho más virulenta que la Primera Intifada.

Durante la Segunda Intifada las dinámicas de ataque-represalia fueron continuas y la militarización fue muy rápida. Las fuerzas de seguridad palestinas se involucraron en la lucha y los israelíes respondieron con armamento pesado y helicópteros. Hamas, que junto a otros grupos había iniciado la lucha armada y los atentados suicidas en los noventa, ya contaba con un ala militar, las brigadas Izz al Din al-Qassam, mientras que Fatah creó las Brigadas de los Mártires de al-Aqsa en homenaje a los muertos en la explanada de las mezquitas. Así, se multiplicaron los ataques contra civiles en Israel por parte de milicias palestinas. Paralelamente, se incrementó la política israelí de "asesinatos selectivos" –ejecuciones extra judiciales– en las que murieron unos 150 palestinos entre 2000 y 2004. Al mismo tiempo se intensificaron las operaciones militares israelíes en los territorios ocupados, con episodios emblemáticos como la entrada en un campo de refugiados de Jenín que causó la muerte a 497 personas. Según los datos de la ONG israelí B'Tselem, desde su inicio hasta noviembre de 2004³⁶ un total de 3.040 palestinos, entre ellos 606 menores, habían muerto a manos de las fuerzas israelíes; mientras que otros 429 israelíes (78 de ellos menores) había perdido la vida a causa de ataques palestinos en Israel y otros 210, en su mayoría colonos, habían fallecido producto de incidentes en Gaza y Cisjordania.

El pánico entre la población israelí en este contexto fomentó la adopción de severas medidas en nombre de la seguridad, que afectaron a la población palestina de los territorios ocupados, así como a la minoría árabe dentro de Israel. La espiral de violencia también se tradujo en una política de destrucción de infraestructuras de la ANP, la demolición sistemática de casas de sospechosos de estar involucrados en ataques contra Israel, y la imposición de una serie de restricciones y controles en Gaza y Cisjordania por parte del Ejército israelí. La ocupación israelí comenzó a revelar su faceta más cruda, sometiendo a la población palestina a condiciones similares a las de una gran prisión.³⁷ El proceso de paz colapsaba a finales de 2000, siete años después del primer acuerdo de Oslo y tras haber sobrepasado en dos años el plazo fijado para alcanzar una solución definitiva al conflicto palestino israelí. Aún así, en los primeros meses de

la Segunda Intifada se hizo una última apuesta por rescatar las negociaciones a través de los llamados Parámetros Clinton y las negociaciones en Taba.

1.7 Los Parámetros Clinton y las conversaciones en Taba

La Segunda Intifada condujo a un endurecimiento de las posiciones de las partes y a una ruptura de la confianza. Aún en este escenario, entre diciembre de 2000 y enero de 2001 se impulsaron nuevas iniciativas para intentar rescatar las negociaciones. A pesar de que se encontraba en la recta final de su mandato –en noviembre el republicano George W. Bush había ganado las disputadas elecciones presidenciales en EEUU y asumiría el poder en febrero–, Clinton hizo una apuesta para intentar concretar de alguna manera los ocho años de negociaciones impulsadas por su administración. Por tanto, el 23 de diciembre, sugirió una serie de directrices con el objetivo de orientar y acelerar las negociaciones. La propuesta fue presentada en forma de discurso a los negociadores palestinos e israelíes reunidos en la Casa Blanca –no se presentó una propuesta por escrito³⁸– y, en líneas generales otorgaba una mayor cantidad de territorio a los palestinos y ofrecía una salida para Jerusalén.³⁹

Los llamados "Parámetros Clinton" planteaban que un Estado palestino debería constituirse en entre un 94 y un 96% de Cisjordania (además de Gaza) y que Israel tendría que ceder entre 1 y 3% de territorio para compensar las áreas anexadas. Palestinos e israelíes tenían que ser capaces de acordar un mapa siguiendo los criterios de contigüidad, minimizar las áreas anexadas y el número de palestinos afectados, además de mantener un 80% de las colonias en bloque, aunque –como han comentado algunos autores–, no se explicitaba cómo estos puntos podían ser compatibles. Tampoco se especificaba el destino de los asentamientos que no fueran anexados por Israel; es decir, si serían evacuados o si los colonos vivirían bajo soberanía palestina. En temas de seguridad, se subrayaba que la clave estaba en la instalación –que debía ser consentida por ambas partes– de una presencia internacional que supervisara la implementación de los acuerdos y las fronteras del Estado palestino. Ello facilitaría el repliegue de Israel, que mantendría algunas bases en el Valle del Jordán, bajo la autoridad de la fuerza internacional, por un tiempo limitado que podía reducirse si disminuía la percepción de amenazas a Israel en un eventual contexto de cambios regionales favorables. Según algunas versiones, las fuerzas

38 Según el testimonio recogido en su autobiografía, Bill Clinton leyó lentamente la propuesta a las partes para que tuvieran tiempo de tomar notas.

39 Para más información sobre los Parámetros Clinton véase <<http://www.ipcri.org/files/clinton-parameters.html>>

36 No existe una fecha precisa para delimitar el fin de la Segunda Intifada, aunque se suele hacer referencia a los años 2003 o 2004.

37 Izquierdo, Ferran. *Israel i Palestina: un segle...* Op.cit.

militares israelíes estarían desplegadas por un plazo de seis años –los últimos tres bajo soberanía palestina–, pero podrían ampliar su presencia en situaciones de emergencia en caso de amenaza inminente y demostrable a su seguridad. Además, se planteaba la conformación de un Estado palestino “no militarizado”. Para el presidente de EEUU, esta era una vía de compromiso entre los afanes de Israel porque fuera “desmilitarizado” y las de los palestinos, que querían un Estado “con armas limitadas”. El Estado palestino tendría unas fuerzas de seguridad potentes y soberanía sobre su espacio aéreo, aunque algunas versiones apuntan a que se aplicó el término de “uso mutuo”, ya que se habría aceptado un derecho de Israel a utilizar el espacio aéreo para entrenamientos y fines operacionales.⁴⁰

Respecto a Jerusalén, Clinton sugería un principio de división bajo la lógica de que “las áreas árabes son palestinas y las judías son israelíes” que también debía aplicarse a la Ciudad Vieja y que debía guiar el diseño de un mapa que permitiera el máximo de contigüidad en las dos zonas. Asimismo, proponía una división vertical del Monte del Templo/ Haram al-Sharif, el lugar de mayor relevancia religiosa de Jerusalén. Planteaba una soberanía de los palestinos sobre la Explanada de las Mezquitas, un control israelí del Muro de las Lamentaciones; mientras que para el área bajo las mezquitas musulmanas ofrecía dos opciones: Israel tendría soberanía sobre este espacio, que conecta con el Muro de las Lamentaciones, o los palestinos contarían con una soberanía limitada, ya que los sitios sagrados judíos en esta área recibirían una protección especial bajo un mecanismo internacional. Finalmente, en cuanto a los refugiados Clinton consideró que Israel estaba preparado para reconocer el sufrimiento moral y el daño material causado a los palestinos como resultado de la guerra de 1948. En este contexto, proponía la creación de una comisión internacional que ayudara a resolver el tema –compensaciones, reasentamiento, rehabilitación–, aunque admitía que el derecho a retorno a de los palestinos debería orientarse principalmente a su regreso a un Estado palestino, más que a Israel. En este sentido, algunos autores han planteado que uno de los elementos más relevantes de los Parámetros Clinton fue la introducción de una posible fórmula de intercambio para facilitar un acuerdo permanente, en términos de “refugiados por Jerusalén”: una renuncia de los palestinos al derecho a retorno por una renuncia de los israelíes a la soberanía sobre el Monte del Templo, donde mantendrían un control simbólico.⁴¹

Clinton dejó claro que era una propuesta personal, de tomar o dejar, que dejaría de estar disponible en breve dado que él abandonaría la Casa Blanca en el plazo

de un mes. Un eventual acuerdo, además, debería marcar un fin definitivo del conflicto y de los reclamos de ambas partes. Con algunas observaciones, tanto Arafat como Barak aceptaron que los Parámetros Clinton se convirtieran en la base de las negociaciones en el balneario egipcio de Taba celebradas entre el 21 y el 27 de enero de 2001. La propuesta de Clinton fue considerada como una mejor oferta a los palestinos que la que Barak había planteado en Camp David, por lo que las conversaciones en Taba despertaron ciertas expectativas entre los negociadores palestinos. No obstante, también se valoró como una propuesta tardía: las perspectivas de avanzar estaban condicionadas de antemano por la política interna de Israel, que se aprestaba a celebrar elecciones en febrero. Los sondeos de intención de voto daban ventaja al candidato de la derecha, Ariel Sharon. Dentro del propio Laborismo, además, había reticencias sobre este proceso, incluido el propio Barak.

Aún así, tras los seis días de reuniones en Taba las partes coincidieron en subrayar que las negociaciones se habían llevado a cabo en una atmósfera inéditamente positiva, que evidenció un compromiso para la búsqueda de una solución pactada y mutuamente aceptable. La declaración conjunta posterior a la reunión admitió que “las partes nunca habían estado tan cerca de alcanzar un acuerdo”.⁴² A pesar de los progresos, la falta de tiempo se identificó como un factor que impidió desatascar los temas en los que persistían diferencias y se expresó la esperanza de que estos asuntos pudieran ser abordados tras los comicios en Israel. En este sentido, se ha valorado Taba como una prueba de que el diálogo era posible siempre y cuando las partes se reconocieran seriamente como interlocutores. Desde la perspectiva israelí, en tanto, se ha subrayado que la delegación palestina en Taba, a diferencia de lo ocurrido en Camp David –donde su respuesta se percibió como crítica y reactiva–, había asumido una posición más propositiva.⁴³ Los pormenores de las negociaciones en el balneario egipcio fueron recopilados y publicados un año después por el Enviado Especial de la UE para el proceso de paz en Oriente Medio, Miguel Ángel Moratinos.⁴⁴

Según el denominado Documento Moratinos,⁴⁵ en las negociaciones se asumió que las fronteras del 4 de junio de 1967 (previas a la Guerra de los Seis Días)

42 Para más detalles sobre la declaración conjunta tras las negociaciones de Taba, véase <<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/BADAA58661CC084F85256E37006FC44D>>

43 Eldar, Akiva. “The peace that nearly was a Taba”, *Haaretz*, 14 de febrero 2002.

44 Moratinos y su equipo eran los únicos en el hotel en Taba, además de las delegaciones negociadoras, y entrevistaron a los delegados tras cada una de las reuniones para registrar sus visiones; marcando un hito de protagonismo de la UE en el marco de este proceso de mediación. Seis meses después de las negociaciones, Moratinos envió el documento a las partes para recibir comentarios. La versión final, aceptada por ambas partes, fue publicada en febrero de 2002.

45 Para más detalles, véase el texto completo del Documento Moratinos en <<http://prn.mcgill.ca/research/papers/moratinos.htm>>

40 Fishman, Henry & Ephraim Lavie. Op. cit.

41 Ibid.

deberían ser la base de las fronteras entre Israel y el Estado de Palestina. La relevancia de este punto de partida es que hasta entonces la posición oficial israelí había sido que la Resolución 242 ordenaba el retiro de "territorios" y no de "los territorios" ocupados en la Guerra de los Seis Días, como defiende la posición árabe. Por primera vez, tanto palestinos como israelíes presentaron sus propios mapas de Cisjordania que sirvieron de base para las discusiones sobre límites y asentamientos y que suponían cambios respecto a las posiciones mantenidas en Camp David. Según análisis posteriores a la reunión, los israelíes valoraron que por primera vez los palestinos hubieran incorporado en una propuesta formal la posibilidad de anexión israelí de territorios de Cisjordania.⁴⁶ Los Parámetros Clinton sirvieron como un marco de referencia, aunque flexible, para la discusión. En este ámbito ambas partes aceptaron el principio de intercambios de territoriales, aunque no hubo acuerdo en la proporción. Desde una perspectiva demográfica, Israel presentó mapas que intentaban incorporar a su Estado un 80% de los colonos a través de la anexión de un 6% del territorio (el límite máximo que planteaban los Parámetros Clinton), mientras que la parte palestina contempló un intercambio de un 3,1% de territorios (menos del mínimo definido en el plan Clinton) y subrayó la importancia de que hubiera continuidad entre Cisjordania y Jerusalén. En cuanto a Gaza, se acordó la evacuación de todos los asentamientos israelíes y el establecimiento de un paso seguro que permitiera la conexión entre la Franja y Cisjordania.

Respecto a Jerusalén, los Parámetros Clinton abrieron una vía de entendimiento sobre el destino de la ciudad, pero las diferentes interpretaciones de las partes también bloquearon los debates. Las partes aceptaron el principio de soberanía palestina en los barrios árabes e israelí en los judíos y aceptaron que fuera la capital de dos Estados: Yerushalaim, capital de Israel, y al-Quds, capital del Estado palestino. Los palestinos aceptaron discutir una soberanía israelí en los asentamientos construidos en Jerusalén Oriental después de 1967, aunque con excepciones.⁴⁷ Las zonas árabes de Jerusalén se unirían a Abu Dis,⁴⁸ una localidad de los alrededores, donde se instalarían las sedes del Gobierno y el Parlamento palestinos.⁴⁹ En cuanto a la Ciudad Vieja, ambas partes coincidieron en el control respectivo de los sitios religiosos, pero

46 Haniyye, Akram. "Deconstructing the Taba Talks", *Report on Israeli Settlements*, marzo-abril 2001.

47 Las excepciones planteadas por los palestinos incluyeron las colonias de Jebal Abu Ghneim (Har Homa) y Ras al-Amud —en territorios que habían sido confiscados recientemente en una zona que conecta Belén y Jerusalén— y los de Maale Adumin y Givat Zeev, en la zona metropolitana de Jerusalén

48 Abu Dis es una localidad ubicada fuera de las fronteras de Jerusalén, según los límites establecidos en el Plan de Partición de 1947.

49 Álvarez Ossorio, Ignacio y Ferrán Izquierdo. *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, Madrid: Editorial Catarata, 2007.

no llegaron a acuerdo en uno de los temas más complejos, el área a dividir en el Monte del Templo/Haram al-Sharif,⁵⁰ ni en los límites y los controles de seguridad en la ciudad abierta de Jerusalén.

En cuanto a los refugiados palestinos tampoco se alcanzó un consenso, pero se exploraron una serie de fórmulas, reconociendo la centralidad del tema para una solución del conflicto. El debate abordó desde la posibilidad de desarrollar una narrativa conjunta sobre la tragedia de los palestinos, hasta cuestiones prácticas en asuntos de retorno y compensación. No se intercambiaron propuestas por escrito pero, según el Documento Moratinos, la delegación israelí sugirió de manera informal un programa a tres bandas para la absorción de refugiados palestinos en un período de 15 años, tanto en Israel —entre 25.000 y 40.000— como en áreas que serían transferidas a la soberanía palestina y en el marco de un programa de reunificación familiar. Las partes avanzaron en la definición de la comisión internacional que abordaría el tema de las compensaciones y acordaron que la UNRWA desaparecería en un plazo de cinco años. En el ámbito de la seguridad, los palestinos se habrían mostrado dispuestos a aceptar el principio de limitación a su capacidad armamentística y a considerar las aprehensiones de seguridad de Israel. No obstante, las diferencias persistieron en otros temas que suponían un recorte de soberanía, entre ellas el control del espacio aéreo, los plazos para el repliegue o la presencia de tropas (los palestinos admitían la presencia de una fuerza internacional, pero no de militares israelíes).

En un contexto preelectoral en Israel, la reunión en Taba fue objeto de duras críticas de la oposición a Barak, que lo acusó de carecer de respaldo político para comprometerse en una negociación apresurada con los palestinos y que, según denunciaron algunos, ponía en riesgo los valores sionistas. La elección de Ariel Sharon como primer ministro en febrero de 2001 frenó las dinámicas de Taba y marcó un punto de inflexión. La escalada de violencia en el marco de la Segunda Intifada se agudizó y el contexto internacional favoreció una mayor aproximación de las políticas de EEUU e Israel. Tras los atentados contra Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, Sharon aprovechó el discurso de "guerra contra el terrorismo" del presidente George W. Bush para alinear en estos términos la lucha de Israel contra los palestinos e incluso calificó a Arafat como el "Osama bin Laden de Israel"⁵¹. En sintonía con Sharon, el mandatario estadounidense

50 Al hacer referencias a las "zonas sagradas" del Muro de las Lamentaciones, la propuesta de Clinton abrió un debate sobre cuáles eran sus límites: según los palestinos, sólo la parte expuesta, ya que desde su perspectiva los túneles que conectan con el muro forman parte de Haram al-Sharif.

51 Eldar, Akiva. "The Arafat-bin Laden equation won't stick", *Haaretz*, 24 de septiembre de 2001. < <http://www.haaretz.com/print-edition/opinion/the-arafat-bin-laden-equation-won-t-stick-1.63177>>

responsabilizó al dirigente palestino de la violencia de la Segunda Intifada y mantuvo hacia él una posición distante, a diferencia de Sharon que fue recibido en varias ocasiones en la Casa Blanca. Bush planteó explícitamente que la paz y la solución de dos Estados requerían un cambio en el liderazgo palestino. Paralelamente, Israel incrementó el nivel de respuesta militar a la Intifada, reocupó la mayoría de las zonas A y B de las cuales se había replegado en el marco del proceso de Oslo y recluyó a Arafat en la Muqata. Asimismo, el Gobierno de Sharon puso en marcha políticas como la construcción del muro de separación, que avanzó desde entonces a pesar de la condena internacional, con un severo impacto en Cisjordania.

2. Los intentos frustrados por resucitar el proceso de paz (2001-2010)

2.1 El amargo balance de Oslo

Tras una década marcada por el proceso de Oslo, el escepticismo en torno al esquema consagrado en 1993 se fue agudizando y condujo a una serie de evaluaciones críticas. Aunque los elementos que permiten valorar un proceso de paz pueden diferir según las aproximaciones teóricas, es posible asumir, siguiendo a Jean Paul Lederach, que las claves de su éxito están en su capacidad de reducir la violencia, incrementar la justicia social y restaurar las relaciones entre las partes en disputa.⁵² El proceso de Oslo no fue capaz de tener este impacto positivo y la literatura ha identificado una serie de fallos, tanto en las premisas asumidas para abordar una posible solución de la disputa como en la forma de conducir las negociaciones, que en conjunto han tenido consecuencias prácticas en terreno hasta el día de hoy. En este sentido, diversos autores han enfatizado que el proceso de Oslo no logró transformar las relaciones de poder ni crear certidumbres en las élites ni las bases de las sociedades enfrentadas.⁵³

El conflicto se ha caracterizado por la profunda asimetría de poder entre los actores en pugna y esta situación no cambió –más bien se acentuó– en el marco del proceso de Oslo. En este sentido, los análisis apuntan que las negociaciones no lograron modificar unas relaciones de poder marcadas por una dinámica de dominio-resistencia (hacia unas de carácter cooperativo) ni rompieron la lógica de suma cero, que hacían que cada cesión de una parte apareciera como una pérdida de la otra. El proceso de Oslo no promovió la confianza entre las partes ni

facilitó un empoderamiento del actor más débil, los palestinos. El proceso aparece, además, como un reflejo de la aproximación de EEUU al conflicto –sin mayor implicación de otros actores internacionales–, cuyo papel, más que balancear, ha potenciado al grupo dominante, es decir, a Israel.

El esquema de Oslo se caracterizó también por ofrecer un escaso grado de certidumbre –lo que ha sido caracterizado como “ambigüedad constructiva”, es decir, no aclarar los objetivos para evitar el fracaso de las negociaciones⁵⁴– en cuestiones clave. De hecho, se dejaron para el final los asuntos más espinosos y no se explicitó que el proceso fuera a conducir al establecimiento de un Estado palestino. Una de las principales críticas apunta a que el esquema de Oslo no utilizó como referencia la legalidad internacional, las resoluciones de la ONU. Por el contrario, partió de la base de la distribución de fuerzas en terreno, permitiendo la continuidad de la ocupación mientras, en paralelo, se creaba una singular situación de autonomía palestina, en un marco de creciente fragmentación del territorio. Consolidó así, según algunas interpretaciones, una fórmula de “seguridad por territorios”.⁵⁵ Además de consolidar la política de hechos consumados de Israel, los vaivenes del proceso de Oslo también demostraron el impacto de la política interna israelí en las negociaciones, ya que la llegada de los diferentes primeros ministros suponía visiones diferentes sobre el tipo de relación con los palestinos y condicionaba su curso. En el lado palestino, la OLP de Arafat fue acusada de hacer demasiadas concesiones desde un principio, sin contrapartidas ni garantías para el cumplimiento de sus demandas. Las valoraciones críticas de Oslo también han subrayado su carácter *top-down*, sin mayor participación popular en el proceso, y las dificultades para gestionar la oposición de los *spoilers*. En este sentido, se ha destacado que la acción mediadora que facilitó la aproximación de las partes en conflicto no previó adecuadamente las dificultades o regresiones que surgirían en su implementación.⁵⁶ A pesar de las lecciones de este proceso, muchas de las iniciativas posteriores para intentar reanudar las negociaciones no sortearon, sino que asumieron, las lógicas del esquema de Oslo.

Tras el fracaso de Camp David y Taba entre finales de 2000 y principios de 2001, la nueva década estuvo caracterizada por nuevas aproximaciones al conflicto que intentaron reavivar el proceso de paz entre palestinos e israelíes. Si los diez años anteriores se habían caracterizado por la ascendencia de EEUU en el proceso, en este nuevo período se abrieron ciertos espacios para la presentación de propuestas

52 Jean Paul Lederach citado en Maney, G. et al. “The Past’s Promise: Lessons from Peace Processes in Northern Ireland and the Middle East”, *Journal of Peace Research*, vol.43, Nº2, 2006.

53 Maney, G. et al. Op.cit.

54 Álvarez Ossorio, Ignacio y Ferrán Izquierdo. *¿Por qué ha fracasado la paz?* Op.cit.

55 Maney, G. et al. Op.cit.

56 Kriesberg, Louis. “Mediation and Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict”, *Journal of Peace Research*, Vol.38, Nº3, 2001.

por parte de otros actores, desde aproximaciones multilaterales y de *second track diplomacy*. Éstas involucraron, por tanto, no sólo a actores de carácter estatal –como en la Iniciativa Árabe, promovida por países de la región–, sino también de la sociedad civil, desde donde se impulsaron planes como la Iniciativa de Ginebra. Además de propuestas destinadas a conseguir un acuerdo permanente entre palestinos e israelíes, a lo largo de la década –y respondiendo a una evaluación de la situación en terreno– también se plantearon opciones de otro tipo para intentar sortear la crisis, entre ellas acuerdos limitados y a corto plazo –asumiendo que las partes no eran capaces de alcanzar un acuerdo global y definitivo– y propuestas de acción unilateral. Incluyendo este amplio abanico de propuestas, algunos recuentos han identificado hasta 17 planes para abordar el conflicto palestino-israelí en la última década.⁵⁷ A continuación se examinarán algunas de las propuestas más significativas que han tenido como propósito un acuerdo integral y permanente entre las partes. Entre ellas se incluyen la Hoja de Ruta, promovida por el Cuarteto para Oriente Medio –EEUU, UE, Rusia y la ONU–; dos propuestas extra oficiales impulsadas por personalidades de la sociedad israelí y palestina –la Iniciativa de Ginebra y el Plan Ayalon-Nuseibeh–; la propuesta regional conocida como la Iniciativa de Paz Árabe, y el proceso de Anápolis, impulsado por George W. Bush durante su segunda administración.

2.2 La Hoja de Ruta

El plan de paz conocido como Hoja de Ruta fue presentado el 30 de abril de 2003 por el Cuarteto para Oriente Medio, conformado por EEUU, la UE, Rusia y Naciones Unidas.⁵⁸ La propuesta asumía como referencia el discurso que había pronunciado Bush el 24 de junio de 2002 sobre su visión de Oriente Medio, y tenía como objetivo un acuerdo amplio entre palestinos e israelíes en el marco de un proceso que debería culminar en 2005. En el marco del ciclo de violencia iniciado con la Segunda Intifada, la iniciativa intentó recuperar la vía de las negociaciones con una mayor implicación internacional. Este hecho fue interpretado como una señal de los límites de la intervención estadounidense en el conflicto, en parte por su especial relación con Israel.⁵⁹ En este sentido, la idea era intentar compartir la carga de la mediación con otros actores internacionales asumiendo que el papel de EEUU era necesario, pero no suficiente.

Según la Hoja de Ruta, las negociaciones tenían que partir de la base de las resoluciones 242 y 338 de Naciones Unidas, pero también en la recientemente aprobada Resolución 1397⁶⁰ (12 de marzo de 2002), que insistía en la fórmula de dos Estados con fronteras seguras y reconocidas. Asimismo, hacía referencia a los acuerdos suscritos previamente entre las partes, al principio de “paz por territorios” y a la Iniciativa de Paz Árabe.⁶¹ El plan estaba organizado en tres fases, con un calendario específico para su implementación, calificado como “realista” por el Cuarteto: 1) “Fin del terror y la violencia, normalización de la vida de los palestinos y construcción de instituciones palestinas” hasta mayo de 2003; 2) “Transición” (junio a diciembre de 2003) y 3) “Acuerdo de estatus permanente y fin del conflicto palestino israelí” (2004-2005). El acuerdo entre palestinos e israelíes debería conducir, por tanto, al fin del conflicto, pero también –según se explicitaba en la Hoja de Ruta– al fin de la ocupación israelí iniciada en 1967.

En la primera fase –y asumiendo un enfoque que señalaba a los palestinos como primeros responsables de la situación de violencia– los palestinos tenían que acabar con la violencia de manera inmediata e incondicional y emprender una serie de reformas institucionales preparatorias para el establecimiento de un Estado –entre ellas, la elaboración de una Constitución y la celebración de elecciones–, entre otras cuestiones. Israel, en tanto, tenía que comprometerse en esta primera fase a colaborar en la normalización de la vida de los palestinos y retirarse de las áreas palestinas ocupadas desde el inicio de la Segunda Intifada. Además, la Hoja de Ruta asumía una posición clara sobre los asentamientos: Israel debía suspender toda actividad de construcción de colonias en los territorios ocupados, incluido su “crecimiento natural”⁶², tal como había recomendado el Informe Mitchell.⁶³ La segunda fase estaría centrada en la creación de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales –no especificaba cuáles– y atributos de soberanía, lo que se consideraba como un paso en el camino hacia a la consecución de un acuerdo permanente y global. Como parte de este proceso, y en línea con los acuerdos previos suscritos por las partes, se buscaría la máxima continuidad territorial. Este Estado palestino con fronteras provisionales sería anunciado en el marco de una

60 Véase el texto completo de la Resolución 1397 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en < <http://www.un.org/Docs/scres/2002/sc2002.htm> >

61 Véase el apartado 2.3 en el presente capítulo.

62 El “crecimiento natural” de los asentamientos suele hacer referencia a las actividades de ampliación de las colonias ya existentes en los territorios ocupados, por ejemplo, al permitir que hijos de colonos construyan nuevas viviendas en la zona.

63 El Informe Mitchell fue elaborado por una comisión encabezada por el senador estadounidense George J. Mitchell e investigó la Segunda Intifada y sus causas, planteando una serie de recomendaciones para volver a un proceso de negociación. La comisión recibió este encargo del entonces presidente Bill Clinton a fines de 2000 y publicó sus conclusiones el 30 de abril de 2011.

57 Fishman, Henry & Ephraim Lavie. *The Peace Process: Seventeen Plans in Ten Years*, Palestine Center for Strategic Studies y The Peres Center for Peace, 2010.

58 Véase el texto completo de la Hoja de Ruta en < <http://unispal.un.org/unispal.nsf/0/6129b9c832fe59ab85256d43004d87fa> >

59 Álvarez Ossorio, Ignacio y Ferran Izquierdo. *¿Por qué ha fracasado la paz?* op.cit.

conferencia internacional y los miembros del Cuarteto promoverían su reconocimiento internacional, incluyendo su adhesión a Naciones Unidas. Para una tercera fase estaba prevista una estabilización de las instituciones palestinas y un acuerdo final sobre los temas más complejos del conflicto palestino-israelí, entre ellos la definición de las fronteras, Jerusalén y refugiados. Este acuerdo pavimentaría el camino para una normalización de las relaciones entre Israel y sus vecinos árabes.

Al asumir este enfoque en fases la Hoja de Ruta mantenía la lógica de la gradualidad que caracterizó el proceso de Oslo. No obstante, una de las principales novedades de la propuesta fue que planteó el establecimiento de un Estado palestino –con fronteras provisionales– antes de un acuerdo permanente con Israel. Por tanto, rompía con las dinámicas de Oslo que apostaban por avanzar en una serie de acuerdos interinos que deberían conducir a un acuerdo permanente y que, en teoría, llevarían a un Estado palestino, aunque esta asunción era implícita ya que no aparecía en los compromisos suscritos por las partes en los años precedentes.⁶⁴ En la Hoja de Ruta, en cambio, aparecía una referencia explícita a la configuración de un Estado palestino y se reconocía la necesidad de que contara con atributos de soberanía y continuidad territorial que, además, llevarían a su reconocimiento a nivel internacional.

La propuesta del Cuarteto fue aceptada por los palestinos y los israelíes hicieron lo propio, aunque enviaron a Washington un documento con una serie de reservas. Tiempo después, Bush dejó clara su proximidad con las ideas defendidas por Sharon en algunos de los temas más complejos. En una carta al primer ministro israelí, aceptaba la posición de su Gobierno respecto a que existían una serie de hechos en terreno que convertían en poco realista una solución que apuntara a una retirada israelí a las líneas del armisticio de 1949. Asimismo, hizo declaraciones en las que adelantaba que los refugiados palestinos no podían esperar un retorno a Israel como parte de un acuerdo de paz.⁶⁵ Más allá de este posicionamiento del presidente estadounidense, el calendario definido por la Hoja de Ruta no llegó a cumplirse, en parte por responsabilidad de las partes, pero también por la falta de determinación de la comunidad internacional para presionar por su ejecución –hay que tener en cuenta, además, que en este período la guerra en Iraq marcaba la pauta en las relaciones entre EEUU y la UE.

En los meses y años siguientes, además, las dinámicas del conflicto palestino israelí y las perspectivas de negociación se vieron influidas por una serie

de acontecimientos relevantes. Por un lado, la muerte de Yasser Arafat en noviembre de 2004 y su consiguiente impacto en el liderazgo palestino en términos de carisma, legitimidad y capacidad para alinear a la población palestina.⁶⁶ Por otra parte, el mantenimiento de las políticas de hechos consumados de Israel, que emprendió acciones unilaterales como el desmantelamiento de las colonias de la Franja de Gaza, que se materializó en agosto de 2005.⁶⁷ El retiro de los asentamientos y de las fuerzas de seguridad del territorio palestino fue acompañado, sin embargo, de un mantenimiento del control de las fronteras exteriores de la Franja de Gaza. A esto hay que sumar dos acontecimientos que marcaron la evolución política de ambas partes a partir de enero de 2006. Por un lado, la hemorragia cerebral masiva que afectó a Sharon a principios de ese mes y que llevó a su incapacitación como primer ministro, siendo sucedido por su vicepresidente y también miembro del partido Kadima,⁶⁸ Ehud Olmert. Paralelamente, el inesperado triunfo de Hamas en las elecciones parlamentarias del 25 de enero de 2006 –el grupo islamista obtuvo 74 de los 132 escaños–, un hecho que abrió un capítulo sin precedentes en la política interna palestina (que en los meses siguientes llevaría a una confrontación con Fatah y a una división entre Gaza y Cisjordania), además de motivar una fuerte campaña de presión internacional. Tras los comicios, Israel y los miembros del Cuarteto para Oriente Medio condicionaron la aceptación de Hamas como interlocutor a tres condiciones que se mantienen desde entonces: el reconocimiento de Israel, el fin de la violencia y la aceptación de los acuerdos firmados previamente por la ANP.⁶⁹

2.3 El plan Ayalon/Nusseibeh y la Iniciativa de Ginebra

Además de la Hoja de Ruta, 2003 fue un año en que se dieron a conocer otras propuestas para la solución del conflicto palestino-israelí por parte de actores que intentaron consensuar un acuerdo marco para las negociaciones desde fuera de los círculos oficiales. Estas iniciativas nacieron de un contexto específico, marcado por tres años de violencia y ausencia de diálogo, tras el fracaso de las negociaciones de Camp David, el estallido de la Segunda Intifada y

66 Izquierdo, Ferran. *Israel i Palestina: un segle de conflicte*. Op.cit.

67 La retirada de las fuerzas militares israelíes y de los asentamientos de Gaza se concretó sin que mediara la firma de ningún acuerdo y partía de la asunción israelí de que no había un *partner* para negociar entre los palestinos, tras el fracaso de Camp David en 2000. Este movimiento fue valorado como una forma de establecer unilateralmente los límites de Israel.

68 El partido Kadima (“adelante” en hebreo) fue formado por Ariel Sharon tras abandonar el Likud en 2005.

69 Para más información sobre la crisis política interna palestina, véase la Base de Datos de Conflictos y Construcción de Paz de la ECP. <<http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichasubzona=98¶midioma=0>>

64 Fishman, Henry y Ephraim Lavie. Op.cit.

65 Brzezinski, Zbigniew y William B. Quandt. “From Bush, Mideast Words to Act On”, *The Washington Post*, 17 de junio 2005. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/16/AR2005061601379.html>>

la llegada al poder de Ariel Sharon en Israel. Dos de las iniciativas que acapararon mayor atención mediática e internacional fueron el denominado Plan Ayalon-Nusseibeh y la Iniciativa o Acuerdo de Ginebra, con formatos muy diferentes entre sí.

La primera de ellas recibe el nombre de sus dos promotores, Ami Ayalon -almirante en retiro y ex director de la agencia de seguridad israelí Shin Bet- y Sari Nusseibeh -rector de la Universidad al-Quds (Jerusalén)- y también es conocida como "La Voz del Pueblo". Esta propuesta, de una página de extensión, fue presentada en junio de 2003 en formato de Declaración de Principios y se ofrecía como un documento que debía obtener respaldo público de palestinos e israelíes. Los autores asumían, por tanto, que un apoyo popular a la iniciativa en ambas sociedades llevaría a que los liderazgos de ambas partes consideraran el plan como una base política para las negociaciones. El plan se articulaba en torno a seis puntos. El primer principio era el reconocimiento de dos Estados para dos pueblos -Palestina, Estado para los palestinos, e Israel de los judíos. En segundo término, una definición de fronteras acordada entre las partes sobre la base de los límites del 4 de junio de 1967, las resoluciones de la ONU y la Iniciativa de Paz Árabe⁷⁰. Las modificaciones fronterizas debían establecerse en función de las necesidades vitales de ambas partes -consideraciones demográficas, securitarias y de continuidad territorial- y en una ratio de 1:1. Tras la definición de fronteras -se apuntaba- no habría colonos israelíes en el Estado palestino. Respecto a Jerusalén, se planteaba que fuera una ciudad abierta, capital de los dos Estados, con los barrios árabes bajo soberanía palestina y los judíos bajo soberanía israelí. Ninguna de las dos partes ejercería soberanía sobre los sitios sagrados de Jerusalén. El Estado palestino asumiría el rol de guardián del Monte del Templo/Haram al-Sharif en nombre de los musulmanes; mientras que Israel sería el guardián del Muro de las Lamentaciones en beneficio de los judíos. El plan también asumía como principio que un Estado palestino sería desmilitarizado y que la comunidad internacional garantizaría su seguridad e independencia.

El punto relativo al destino de los refugiados palestinos fue considerado como uno de los más polémicos, ya que asumía que regresarían sólo a un eventual Estado palestino, lo que suponía pasar por alto una de las líneas rojas de la posición palestina en las negociaciones, basada en la resolución 194 de Naciones Unidas.⁷¹ En este ámbito también se consideraba que las partes y la comunidad internacional pusieran en marcha un fondo para

compensar el sufrimiento de los refugiados. Por último, el plan proponía que la implementación de los cinco principios enunciados condujera al fin al conflicto y a todas las reclamaciones entre las partes. A pesar de haber obtenido miles de adhesiones y cierta atención mediática, la iniciativa no tuvo un mayor impacto en el ámbito político.

La Iniciativa de Ginebra, en tanto, acaparó una mayor atención internacional y respaldo de figuras emblemáticas de alto nivel, entre ellas el líder sudafricano Nelson Mandela; el entonces secretario general de la ONU; el ex mandatario soviético Mikhail Gorbachov y los ex presidentes de EEUU Bill Clinton y Jimmy Carter. La propuesta fue promovida por dos ex negociadores que habían estado involucrados en distintas etapas del proceso de paz en el pasado: del lado israelí, el ex ministro de Justicia Yossi Beilin, figura clave en la definición de los acuerdos de Oslo, y el palestino Yasser Abed Rabbo, ex ministro de Información de la ANP y cercano a Arafat. Al momento de plantear la propuesta ninguno de ellos desempeñaba cargos oficiales y su trabajo se desarrolló sin contar con respaldo de sus gobiernos. Aun así, la delegación palestina tenía un cariz más oficialista, mientras que la israelí, por el contrario, estaba integrada por sectores políticos opuestos al Gobierno de Sharon. La iniciativa se hizo pública en octubre de 2003 y fue lanzada oficialmente en diciembre en la ciudad suiza de Ginebra, tras dos años de conversaciones entre equipos palestinos e israelíes en los que participaron figuras destacadas de ámbitos diversos, entre ellos el mundo político, académico, cultural, militar, empresarial, etc. Desde el fin de las negociaciones en Taba a principios de 2001, diferentes iniciativas habían intentado cerrar las brechas que existían en las posiciones de ambas partes. La Iniciativa de Ginebra partió de la base de los Parámetros Clinton y de los acuerdos alcanzados durante esa semana de debates en el balneario egipcio, como si se tratara del "octavo día de Taba".⁷² En un contexto de agudización de la tensión entre las partes, la propuesta fue valorada como una manera de probar que un acuerdo permanente y fruto del diálogo entre palestinos e israelíes era aún posible, en un plazo razonable de tiempo, si había interlocutores con voluntad política para intentarlo.⁷³

El documento de más de 50 páginas de la Iniciativa de Ginebra abordaba una amplia gama de temáticas relacionadas con el conflicto palestino-israelí, con

⁷² Harms, G. y Todd Ferry, op.cit.

⁷³ Según el escritor israelí Amos Oz, uno de los participantes en la Iniciativa de Ginebra, la propuesta intentaba ofrecer una ventana desde donde palestinos e israelíes pudieran contemplar un paisaje diferente y partía de un punto clave: los israelíes pondrían fin a la ocupación y los palestinos terminarían su guerra contra Israel. "Nosotros abandonamos el sueño del Gran Israel y ellos abandonan el sueño de la Gran Palestina". Oz, Amos. "We have done the gruntwork of the peace", *The Guardian*, 17 de octubre 2003.

⁷⁰ Véase próximo apartado sobre la Iniciativa de Paz Árabe.

⁷¹ Álvarez Ossorio, Ignacio y Ferran Izquierdo. *¿Por qué ha fracasado la paz?* Op.cit.

el propósito de convertirse en un marco de acuerdo integral y con la intención explícita de poner un fin definitivo al conflicto y a todos los reclamos asociados con la disputa.⁷⁴ Respecto a las cuestiones principales, planteaba una solución de dos Estados que se reconocieran mutuamente. Las fronteras se definirían en base a las del 4 de junio de 1967, aunque se asumía que Israel extendería sus límites más allá de la Línea Verde, adquiriendo territorios que serían compensados en una ratio de 1:1. Grandes bloques de asentamientos, entre ellos algunos de los más polémicos como Ma'ale Adumin, así como los barrios judíos de Jerusalén Este y territorios en torno al aeropuerto de Ben Gurion serían anexados por Israel. Como consecuencia, entre unos 300.000 colonos que vivían entonces más allá de la Línea Verde quedarían dentro de las fronteras de Israel, mientras que otros 100.000 serían evacuados de otras colonias como Ariel o Kiryat Arba.

Jerusalén era concebida como capital de los dos Estados, con los barrios judíos bajo soberanía israelí y los árabes bajo soberanía palestina. La parte vieja de la ciudad, sede de lugares santos para musulmanes, judíos y cristianos, se mantendría como ciudad abierta con soberanías diferenciadas: los palestinos sobre el Monte del Templo/Haram al-Sharif, y los israelíes sobre el Muro de las Lamentaciones, recibiendo garantías de acceso al Monte del Templo. Para la problemática de los refugiados se ofrecían varias alternativas, pero con la intención de que el acuerdo resolviera el tema de manera permanente. En este sentido, se ha observado que la Iniciativa de Ginebra no partió de lo tratado en Taba, ya que no aludía a la responsabilidad israelí en la creación del problema.⁷⁵ En la práctica, se propuso que los palestinos pudieran volver a un Estado palestino, a áreas de Israel que serían transferidas a un Estado palestino, que permanecieran en los países donde estaban o que viajaran a uno de los terceros países que formarían parte de un plan de absorción de refugiados en el cual participaría Israel. Estos Estados, en todo caso, tendrían capacidad discrecional para recibirlos o rechazarlos. Asimismo, el acuerdo apuntaba a que el Estado palestino fuera no militarizado, con unas fuerzas de seguridad fuertes con armamento limitado y comprometía a ambas partes en la adopción de medidas para prevenir la violencia y acciones terroristas y para evitar la implementación de políticas que pudieran promover posiciones extremistas. Según el acuerdo, Israel mantendría presencia militar en el Valle del Jordán y dos unidades de alerta temprana en territorio palestino.

Junto a estos temas, el texto de la Iniciativa de Ginebra incluía más de una decena de anexos con

74 Para más información sobre la Iniciativa de Ginebra y para acceder al texto completo del acuerdo, véase <http://www.geneva-accord.org/>

75 Álvarez Ossorio, Ignacio y Ferran Izquierdo, *¿Por qué ha fracasado la paz?* Op.cit.

propuestas detalladas para abordar otra serie de temas vinculados al conflicto, entre ellos cuestiones de seguridad –por ejemplo, etapas del repliegue israelí, tipo de armas permitidas, tareas de las fuerzas de seguridad palestinas–, características del corredor bajo control palestino que conectaría Gaza y Cisjordania, gestión de carreteras y de puestos fronterizos, uso y control de los recursos hídricos, temas de economía y medioambiente. Además, hacía una referencia a la necesidad de que la propuesta fuera un elemento de un acuerdo de paz más global entre Israel y los países árabes y aludía a la Iniciativa de Paz Árabe.⁷⁶ La Iniciativa también contemplaba la instalación de una fuerza internacional – Grupo de Implementación y Verificación (IVG, por su sigla en inglés)– encargada de asistir a las partes en la ejecución de los acuerdos, que estaría conformada por un componente militar (3.000 soldados) y civil (300 observadores).⁷⁷ Una presencia multinacional especial sería desplegada en la zona del Monte del Templo/Haram al-Sharif, integrada por representantes de los países miembros del IVG, delegados de la Conferencia Islámica, además de 150 policías y una docena de observadores civiles, entre ellos representantes de la UNESCO.⁷⁸

La Iniciativa de Ginebra fue recibida con escepticismo por EEUU, rechazada por el Gobierno de Sharon y parcialmente reconocida por Arafat. A nivel de opinión pública, sondeos de la época confirmaron un respaldo inicial mayoritario –aunque limitado– entre israelíes (53%) y palestinos (56%) a una propuesta extraoficial que la prensa presentaba como un acuerdo que incluía compromisos sin precedentes entre las partes.⁷⁹ Valoraciones posteriores al acuerdo han subrayado que los cambios en terreno y las dinámicas políticas en ambas partes han hecho difícil una convergencia de condiciones como las que tuvieron en cuenta los negociadores de la Iniciativa de Ginebra para sellar el acuerdo. Además, se ha insistido en que sus promotores generaban reticencias en sus respectivas sociedades. Beilin, por ser percibido como un “izquierdista” y Abed Rabbo como una persona demasiado dispuesta a hacer

76 Véase el próximo apartado sobre la Iniciativa de Paz Árabe.

77 El componente militar del IVG estaría compuesto por cuatro regimientos, tres de ellos estacionados en el Valle del Jordán, en la zona fronteriza entre Palestina y Jordania; mientras que el cuarto se ubicaría en el límite entre la Franja de Gaza y Egipto. Otras subunidades se instalarían en áreas de interacción regular entre palestinos e israelíes y en sitios de importancia religiosa.

78 Esta unidad asistiría a las fuerzas de seguridad palestinas en el control del Monte del Templo/Haram al-Sharif, asegurándose además de que no se llevarían a cabo excavaciones en el área.

79 El periódico Haaretz especificaba que el resumen de la Iniciativa de Ginebra utilizado para la encuesta no detallaba que la disputada Ciudad Vieja de Jerusalén –donde se encuentra la Explanada de las Mezquitas y las ruinas de sitios sagrados del judaísmo– quedaría bajo soberanía palestina, sino que se aludía en términos más genéricos a que cada parte gobernaría en sus sitios sagrados. Haaretz. “Poll: Most Israelis and Palestinians Support the Geneva Accord”, *Haaretz*, 23 de noviembre 2003.

concesiones en temas clave para los palestinos.⁸⁰ Desde una perspectiva crítica, se ha considerado que una de las debilidades de la Iniciativa de Ginebra fue dar continuidad a la lógica de Oslo, consagrando un esquema desigual al aceptar la política de hechos consumados avanzada por Israel en los últimos años permitiendo, por ejemplo, la anexión de gran parte de los asentamientos construidos en los territorios ocupados después de la guerra de 1967.

2.4 La Iniciativa de Paz Árabe

Aunque se consolidó como propuesta regional a partir de 2007, la Iniciativa de Paz Árabe (IPA) tuvo su origen en la cumbre de la Liga Árabe celebrada en Beirut (Líbano) en marzo de 2002 y manifestó la voluntad del conjunto del mundo árabe por poner fin a la disputa con Israel. Esta iniciativa regional se presentó como un intento de poner fin definitivamente al conflicto palestino israelí desde una perspectiva comprensiva y supuso una opción estratégica de los países de la zona por la paz y por una solución de dos Estados. El plan fue promovido por Arabia Saudita y se materializó en una oferta de intercambio bajo la lógica de "paz por territorios". Los líderes árabes propusieron a Israel un reconocimiento colectivo de su derecho a existir como Estado y una normalización de las relaciones diplomáticas con los países de la región a cambio de su compromiso en tres temas clave. En primer lugar, una retirada total de los territorios ocupados en la guerra de 1967, incluidos los Altos del Golán y la zona sur de Líbano. En segundo lugar, una solución justa para el problema de los refugiados palestinos, a través de un acuerdo basado en la resolución 194 de Naciones Unidas. La última condición fue la aceptación del establecimiento de un Estado palestino soberano e independiente en Gaza y Cisjordania con Jerusalén Este como capital. Basado en las resoluciones 242 y 338 de Naciones Unidas, el planteamiento árabe partía de la convicción –y así lo explicita en el documento suscrito en Riad– de que la vía militar no conduciría a la paz ni garantizaría la seguridad a ninguna de las partes en pugna. Por tanto, prometía que una vez declarado el fin del conflicto palestino israelí los países árabes se involucrarían en garantizar la seguridad de todos los Estados de la región, incluido Israel.

La IPA fue considerada como un documento histórico en la medida que suponía un cambio en la posición que habían mantenido los países árabes hacia Israel desde 1967, caracterizada por los tres "no" de la Declaración de Jartum (NO a la paz, NO al reconocimiento y NO a la negociación con Israel)⁸¹.

80 Fishman, Henry y Ephraim Lavie. Op. cit.

81 En una reunión en El Cairo en 1999, los países de la Liga Árabe ya habían afirmado que una paz justa y comprensiva era una opción estratégica que debía concretarse de acuerdo a la legalidad

La iniciativa también fue considerada relevante por otra serie de elementos, según diversos análisis. La propuesta no sólo tenía un carácter regional, sino que intentaba proporcionar un marco multilateral para unas negociaciones que involucrarían a Israel con Líbano y Siria, y no sólo con los palestinos. Además, por primera vez, los países árabes asumían la posibilidad de un Estado palestino con capital en Jerusalén Este –y no en toda el área de la ciudad– y de una solución consensuada para el tema de los refugiados. La IPA también implicaba un cambio de lógica respecto a procesos como el de Oslo o la Hoja de Ruta, que habían apostado porque tanto israelíes y palestinos adoptaran medidas en forma coordinada y progresiva. En este caso, el énfasis estaba en la oferta: una normalización a nivel regional a cambio del repliegue de Israel.

En un escenario post 11-S, con la política exterior estadounidense enfocada en la "guerra contra el terrorismo", y con el fracaso del proceso de Oslo y la Segunda Intifada como telón de fondo, la IPA surgió en un contexto en que se percibía que Israel no tenía incentivos suficientes para hacer concesiones a los palestinos y que, por tanto, cualquier perspectiva de solución requería una aproximación regional. No obstante, en 2002 la iniciativa se vio frustrada rápidamente por una conjunción de variables. En primer lugar, a pesar de ser aprobada en forma unánime por la Liga Árabe, la propuesta tuvo un respaldo diplomático limitado –sólo 10 de los 22 jefes de Estados en la Liga Árabe participaron en la cumbre en Beirut, con ausencias relevantes, como las de presidente egipcio, el rey de Jordania o el propio Arafat, a quien Israel no le permitiría regresar si salía de Ramallah. Además, la IPA contó con grandes reticencias de Siria, opuesta a la idea de "normalización". La propuesta también recibió escasa atención en Israel y motivó el rechazo de sectores palestinos (entre ellos Hamas, la Jihad Islámica y las Brigadas de los Mártires de al-Aqsa). Pero sin duda lo que marcó definitivamente el naufragio de la IPA en 2002 fue la espiral de violencia que coincidió con la presentación del plan en Beirut el 28 de marzo de 2002. La víspera, el ataque de un suicida palestino contra un hotel en Netanya causó la muerte a una veintena de personas. Un día después Israel lanzó la operación Escudo Defensivo, la mayor operación militar en Cisjordania desde la Guerra de los Seis Días⁸².

La IPA fue ignorada casi por completo en los años siguientes y no fue hasta 2007 que fue recuperada. Tras el triunfo electoral de Hamas en 2006, la Iniciativa de Paz Árabe se rescató como una forma de respaldar el Acuerdo de la Meca para la

internacional y que requeriría un compromiso de Israel.

82 La operación militar israelí llevó a la reocupación de Ramallah, Jenín y Nablús y duró cuatro semanas. Se calcula que unos 500 palestinos y 29 israelíes murieron en este período.

formación de un gobierno entre los distintos grupos políticos palestinos, tras meses de tensiones y violencia entre Fatah y Hamas. Esta vez la reunión de la Liga Árabe contó con un apoyo diplomático de máximo nivel y casi unánime –21 de los 22 jefes de Estado participaron en el encuentro, sólo Libia no envió delegación– y con la adhesión de Siria.⁸³ Si en 2002 la IPA fue rechazada por Israel, gobernado entonces por Ariel Sharon, en 2007 fue observada con interés por algunos sectores, entre ellos el primer ministro Ehud Olmert. Sin embargo, en la práctica, la iniciativa continuó generando múltiples reticencias, en parte porque suponía que las partes involucradas tendrían que negociar sobre los mismos temas en los que no se había llegado a acuerdo en el pasado en las negociaciones entre palestinos e israelíes. Desde el punto de vista israelí, las críticas apuntaron sobre todo a que se trataba de un propuesta de “todo o nada” en la que la devolución de territorios iba acompañada “sólo de promesas” de paz y de normalización de relaciones, sin que se concretara el método para obtener esos resultados. A la inquietud sobre cómo se resolvería el tema de los refugiados –una línea roja para los gobiernos israelíes– se sumaron las dudas sobre la capacidad de los países árabes para comprometer en este acuerdo a actores como Hezbollah, Irán o el propio Hamas. La división radical entre Fatah y Hamas a partir de junio de 2007 limitó las perspectivas de esta propuesta que, aunque fue mencionada, en la práctica no fue incorporada en el proceso iniciado con la Hoja de Ruta ni en la posterior conferencia de Anápolis, celebrada a finales de ese año.

2.5 El proceso de Anápolis

Tras la Hoja de Ruta y después de mantenerse relativamente distante de los entresijos diplomáticos del conflicto palestino-israelí durante su primer mandato, la administración de George W. Bush decidió promover una nueva iniciativa que reuniera a las partes para un nuevo diálogo a finales de 2007. En parte, EEUU esperaba un cambio en el liderazgo palestino y consideró que la figura de Mahmoud Abbas, nuevo líder de la OLP y la ANP tras la muerte de Arafat, y también en la de Salam Fayyad, eran interlocutores adecuados para retomar las negociaciones.⁸⁴ La Conferencia de Anápolis

83 Según algunos análisis, el mayor compromiso de Arabia Saudita, Egipto y Jordania con la IPA tuvo que ver con la preocupación regional por la influencia de Irán en la zona, en especial tras la guerra entre Hezbollah e Israel en 2006, en un contexto de agudización de las tensiones sectarias entre shííes y sunníes como consecuencia de la guerra en Iraq y ante la posibilidad de un mayor acercamiento entre Teherán y Damasco.

84 En su discurso durante la conferencia de Anápolis, Bush declaró que “el tiempo era el adecuado porque palestinos e israelíes tienen líderes decididos a alcanzar la paz (...) La emergencia de líderes palestinos responsables ha dado a los líderes israelíes la confianza que necesitaban

(Maryland, EEUU) se celebró el 27 y 28 de noviembre y a ella asistieron delegaciones de alto nivel de Israel, la ANP, el Cuarteto para Oriente Medio – EEUU, Rusia, la UE y la ONU– y de la mayoría de países miembros de la Liga Árabe. La conferencia fue presentada como una oportunidad para un nuevo comienzo en las negociaciones y, por tanto, como un reconocimiento implícito del fracaso de la apuesta de la Hoja de Ruta, cuyos plazos habían vencido en 2005.

En la práctica Anápolis no supuso la presentación de un plan o una propuesta diferente, sino la puesta en marcha de un nuevo mecanismo de diálogo entre las partes. Tras los dos días de conferencia y con la aspiración de alcanzar una solución de dos Estados, los representantes palestinos e israelíes se comprometieron al inmediato lanzamiento de negociaciones bilaterales para llegar a un acuerdo de paz, que debería concretarse antes de finales de 2008. Es decir, en el plazo de un año, palestinos e israelíes debían resolver todos los temas pendientes. Con este propósito, delegaciones de las partes mantendrían encuentros periódicos, mientras que Abbas y Olmert se reunirían quincenalmente para asegurarse del avance del proceso. En este sentido, la Conferencia de Anápolis fue valorada como la reunión más significativa desde la cumbre de Camp David en 2000 al involucrar a las partes en discusiones directas y con representaciones de alto nivel diplomático. Desde esta perspectiva, el proceso iniciado a finales de 2007 fue considerado como una prueba de que las partes aún reconocían la posibilidad de encontrar una solución que tuviera como referencia las fronteras de 1967 y que resolviera los temas más complejos del conflicto.⁸⁵ Al mismo tiempo, no obstante, este proceso fue recibido con escepticismo, especialmente entre los palestinos.⁸⁶ Finalmente, las conversaciones naufragaron. Aunque no hay total claridad en las versiones sobre lo que ocurrió en la última fase del diálogo, los trascendidos sobre lo discutido en los meses previos al colapso del proceso permiten concluir que se abordaron en detalle los diferentes temas.

Respecto a fronteras y posibles intercambios territoriales, el punto de partida de las negociaciones asumió como base los límites del 4 de junio de 1967, es decir, previos a la guerra de los Seis Días. A partir de esta referencia, el Gobierno de Olmert habría propuesto que entre 6,3 y 6,5% de Cisjordania fuera anexionada por Israel. A cambio, se entregaría un 5,8% de territorio israelí a los palestinos. La diferencia –entre 0,5 y 0,7%– correspondería al corredor que conectaría Gaza y Cisjordania, que estaría bajo control palestino. La delegación palestina, en tanto, habría propuesto un intercambio más limitado, de

para ver en los palestinos un verdadero socio” [Trad.]

85 Fishman, Henry y Ephraim Lavie. Op. cit.

86 International Crisis Group. *Tipping Point? Palestinians and the Search for a New Strategy*, Middle East Report N°95, 26 de abril 2010-

1,9% del territorio de Cisjordania, en una ratio de 1:1. En cuanto a Jerusalén, la propuesta israelí habría sido que todos los barrios judíos, incluidos los construidos en Jerusalén Este después de la guerra de 1967, formaran parte de la capital de Israel y que los barrios árabes constituyeran la capital palestina. Lo que Israel identifica como *Holy Basin* ("cuenca sagrada", que incluye la Ciudad Vieja de Jerusalén y lugares considerados santos de los alrededores) no estaría bajo soberanía de ninguna de las partes, sino que sería administrada conjuntamente por cinco países, entre ellos Israel, el Estado palestino, Arabia Saudita, Jordania y EEUU. Los palestinos, en cambio, habrían subrayado que Jerusalén debía tener el mismo estatus que Cisjordania y Gaza y que cualquier anexión en Jerusalén Este también debía ser compensada territorialmente. Asimismo, desconfiaron de la noción potencialmente expansiva de "Holy Basin" de los israelíes.

Olmert rechazó reconocer el derecho a retorno de los refugiados palestinos o que Israel asumiera alguna responsabilidad por su situación. En este ámbito, su propuesta fue aceptar el retorno a Israel de unos 5.000 palestinos –1.000 palestinos por año, en un período de cinco años– aunque no en base a las resoluciones de Naciones Unidas ni por reunificación familiar, sino por cuestiones humanitarias y entendiendo que, de concretarse, pondría fin a todos los reclamos palestinos en este tema. Según declaraciones posteriores de Olmert, EEUU habría manifestado la posibilidad de acoger a unos 100.000 refugiados palestinos y concederles ciudadanía. La delegación palestina, por su parte, habría solicitado el retorno de 15.000 refugiados anualmente, por un período de 10 años, que podría renovarse a partir de un acuerdo entre las partes. Según la información disponible sobre las negociaciones, palestinos e israelíes habrían mostrado una mayor coincidencia en cuanto a que el retorno de refugiados a un Estado palestino sería una cuestión interna palestina y en el establecimiento de un fondo internacional de compensación. En el ámbito de la seguridad, las partes habrían mantenido posiciones similares a las negociaciones previas. Israel deseaba un Estado palestino desmilitarizado, con presencia de sus fuerzas en zonas estratégicas y control del espacio aéreo. Los palestinos, en tanto, rechazaban cualquier presencia israelí en un Estado palestino, reiteraban su demanda de soberanía total en temas de fronteras, agua y espacio aéreo y se abrían a un posible acuerdo para una presencia limitada en territorio palestino de un actor externo y por un período limitado de tiempo.

Olmert responsabilizó entonces a los palestinos del fracaso del proceso, presuntamente por no responder a las propuestas israelíes, y calificó la situación como una oportunidad perdida y como un acuerdo que estuvo más cerca que nunca de concretarse. En este sentido,

en la opinión pública israelí se alimentó la idea de que incluso un líder pragmático como Abbas no había sido capaz de aceptar una "generosa" oferta de Israel.⁸⁷ Los palestinos, en tanto, argumentaron que continuar el proceso se hizo imposible tras la decisión de Israel de lanzar la operación Plomo Fundido sobre Gaza, una ofensiva armada que se extendió entre el 27 de diciembre de 2008 y el 19 de enero de 2009 y que condujo a la muerte de 1.400 palestinos –la mitad de ellos civiles– y 13 israelíes –de los cuales tres eran civiles. Olmert, además, carecía de respaldo político para continuar con el proceso, tras verse afectado por acusaciones de corrupción. El escándalo debilitó su posición y forzó su salida del poder a comienzos de 2009, siendo reemplazado por un Gobierno de derecha encabezado por Benjamin Netanyahu.

En los meses posteriores, y sobre todo desde principios de 2011, tras la difusión por la cadena qatarí al-Jazeera y el diario británico *The Guardian* de los *Palestine Papers*⁸⁸, nuevos antecedentes condujeron a una valoración más compleja del proceso de Anápolis. Los trascendidos y la documentación de las negociaciones apuntan a que la dirigencia palestina habría estado dispuesta a realizar importantes concesiones en temas sensibles para los palestinos, como permitir la soberanía sobre la mayor parte de Jerusalén –a través de la anexión de la mayor parte de los asentamientos construidos ilegalmente en Jerusalén Oriental– y a acceder a un muy simbólico y limitado retorno de refugiados. Los documentos confirmaron y detallaron algunas de las versiones que ya circulaban sobre el proceso de Anápolis y dibujaron una imagen servil de los negociadores palestinos frente a representantes israelíes con posiciones intransigentes. Asimismo, algunos de los datos motivaron acusaciones contra miembros de la ANP –que acusó a al-Jazeera de fabricar mentiras con medias verdades– y Fatah, por haber estado más preocupados de debilitar a Hamas que de poner fin a la ocupación israelí. La revelación desmontó la idea de que las partes habían estado a punto de alcanzar un acuerdo en el proceso de Anápolis y, por el contrario, reforzó la percepción de sectores críticos respecto a que se trataba de un mal acuerdo para los palestinos que incluso un equipo negociador débil no había sido capaz de aceptar.⁸⁹ Todo ello, en un contexto de creciente decepción con las "negociaciones de paz", denunciadas como una "farsa" que desde el inicio del proceso de Oslo en 1993 ha permitido una creciente fragmentación de los territorios palestinos y una

87 International Crisis Group. *Tipping Point?* Op.cit.

88 La documentación revelada en enero por la televisora qatarí al-Jazeera y el diario británico *The Guardian* incluyó material de la última década de negociaciones entre palestinos e israelíes (1999-2010). La revelación deterioró la visión de la opinión pública sobre la ANP, que acusó a al-Jazeera de construir verdades a medias. El episodio de los *Palestine Papers* derivó en la renuncia de Saeb Erekat como jefe de la oficina de negociación palestina desde donde se habrían filtrado los documentos.

89 Tolan, Sandy. "Two-State Solution: a Postmortem", *al-Jazeera*, 18 de febrero 2011.

intensificación de las políticas segregacionistas de Israel bajo argumentos de seguridad.⁹⁰

2.6 El contexto del conflicto en 2010 y la nueva era Netanyahu

A finales de 2010 el balance de la situación en terreno ofrecía un diagnóstico complejo y dramático. Según un informe de la ONG israelí B'Tselem, un total de 7.454 personas había muerto producto de la violencia en el conflicto palestino-israelí en la última década, desde el estallido de la Segunda Intifada hasta septiembre de 2010. Las víctimas palestinas representaban un 85% de los fallecidos, es decir, 6.371 personas, de las cuales 1.317 eran menores de edad. Junto a este amargo recuento de la violencia directa asociada al conflicto, una serie de procesos simultáneos se erigían como dificultades cada vez más difíciles de sortear para una posible solución de dos Estados y llevaban a analistas y políticos a advertir que el tiempo se agotaba para alcanzar un acuerdo que pusiera fin al conflicto a partir de una fórmula de dos Estados, ya que la viabilidad de un eventual Estado palestino estaba cada vez más –sino definitivamente– en cuestión.⁹¹

La situación en Cisjordania se caracterizaba por una fragmentación y discontinuidad territorial, lo que también se ha descrito como “cantonización” o “bantustanización” del territorio palestino. El conjunto de zonas bajo control de la ANP no representaba ni la mitad de Cisjordania y convivía con controles militares, asentamientos, el trazado del muro y la presencia de carreteras de uso exclusivo para israelíes. En cuanto a los asentamientos, de acuerdo a la oficina de estadísticas de Israel, en 2009 había en Cisjordania unos 310.000 colonos, mientras que otros 194.000 vivían en barrios judíos en la zona de Jerusalén anexada por Israel tras la guerra de 1967. En total, los colonos representarían un 6,5% de la población total de Israel. En términos económicos, los datos arrojaban una desproporcionada inversión por parte del Estado de Israel en asentamientos de Cisjordania y Jerusalén, que representarían un cuarto de todo lo invertido en construcción durante 2009. Justificado como parte de una estrategia de seguridad para prevenir los ataques suicidas, el avance del muro de separación israelí en Cisjordania ha ido consolidando el control del territorio. Ello, a pesar de la condena emitida por la Corte Internacional de Justicia que consideró que la barrera debía ser desmantelada y que no podía justificarse por motivos de seguridad nacional o legítima defensa. En la práctica en 2010 ya se había

construido más de 58% del recorrido proyectado del muro –85% de cuyo trazado se dibuja más allá de la Línea Verde–, que en varios tramos rodea grandes asentamientos que Israel pretende anexar.⁹²

La política israelí mantenía su férreo cerco al territorio palestino con severas consecuencias desde el punto de vista humanitario, agravadas por el impacto de la operación militar israelí Plomo Fundido. Los datos de diversas organizaciones internacionales confirmaban su alta dependencia de la ayuda internacional, el alto porcentaje de la población palestina que vive bajo la línea de pobreza (85%) en la Franja y una de las tasas de desempleo más elevadas del mundo, que a finales de 2010 se empujaba por encima del 45%. Respecto a Jerusalén, una serie de hechos confirmaban una creciente “judaización” de la ciudad. Además de la ley de 1980 que estableció que Jerusalén era la capital única e indivisible de Israel, en la práctica se habían intensificado las políticas que intentan separarla del resto de Cisjordania.⁹³ A las restricciones de acceso a la ciudad y la construcción de asentamientos en el término municipal y metropolitano de Jerusalén se sumaban la suspensión de permisos de reunificación familiar, la desinversión y las políticas restrictivas para la edificación en barrios palestinos de Jerusalén Oriental. El conjunto de medidas de control y segregación israelí han llevado a caracterizar la actual situación palestina como un nuevo apartheid.⁹⁴

Paralelamente, desde la perspectiva israelí se hacían más patentes los temores demográficos o lo que algunos analistas han bautizado como “Intifada demográfica”. Ello, porque según las previsiones estadísticas, antes de 2050 la población árabe en Israel se incrementará hasta representar entre un 25% o un 30%. En las últimas décadas Israel había podido compensar el ritmo de natalidad palestino con flujos migratorios de judíos, especialmente procedentes de la exURSS, pero ese mecanismo ya no parece viable de cara al futuro. Desde el punto de vista israelí la situación se complica teniendo en cuenta que para 2050 la población palestina sería claramente mayoritaria en la Palestina histórica, representando un 65% de la población en Israel y los territorios ocupados.⁹⁵ Estas reflexiones han llevado a algunos políticos israelíes a subrayar la necesidad de apurar una delimitación de fronteras para asegurar un Estado de Israel con mayoría judía, asumiendo que ello supondrá ceder partes de lo que algunos judíos consideran como “tierra de Israel”. Otros han propuesto directamente intercambios de población. Estos cálculos, no obstante, también han incidido en los debates sobre un posible Estado binacional como

90 Clot, Ziyad. “Palestine Papers: Why I Blew the Wistle”, *al-Jazeera*, 14 de mayo 2011.

91 Álvarez-Ossorio, Ignacio. *¿Es todavía viable un Estado palestino?* Documento de Trabajo 52/2010, Fundación Alternativas, 2010.

92 B'Tselem. *Human Rights in the Occupied Territories: 1 January to 30 April 2010*, Jerusalén: B'Tselem, junio de 2010.

93 Álvarez-Ossorio, Ignacio. *¿Es todavía viable...?* Op.cit.

94 Para más información, véase Coconi, Luciana. *Apartheid contra el pueblo palestino*, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, 2010.

95 Álvarez-Ossorio, Ignacio. *¿Es todavía viable...?* Op.cit.

fórmula de solución del conflicto. Aunque se asume que sería una solución a largo plazo, sus defensores apuntan a que es una –sino la única– alternativa viable si fracasa la fórmula de dos Estados. Esta vía supondría dotar de una estructura política a la realidad binacional de la Palestina histórica y redefinir la identidad en base a valores democráticos y no a cuestiones étnicas.

Con esta realidad y estos debates como telón de fondo, a finales de 2010 el ámbito de las negociaciones entre palestinos e israelíes no ofrecía un panorama alentador. Desde el fin de la ofensiva israelí sobre Gaza (diciembre 2008-enero 2009) y el retorno al poder –después de casi una década– del líder del Likud Benjamin Netanyahu a la cabeza de una heterogénea coalición en alianza con sectores de la ultraderecha israelí,⁹⁶ las perspectivas de una negociación significativa entre las partes han permanecido casi totalmente fuera de la agenda, con apenas algunos episodios que, sin embargo, no han servido para sortear una atmósfera de escepticismo cada vez más acusada. Más bien todo lo contrario, ya que han confirmado el profundo distanciamiento en las posiciones de las partes, la debilidad del interlocutor palestino y la creciente intransigencia de la postura oficial israelí.

Respecto a los palestinos, Netanyahu llegó al poder ofreciendo una “paz económica”, un plan enunciado en 2008, antes de su elección como primer ministro, que exigía a la ANP un compromiso en el mantenimiento del orden y la seguridad a cambio de una mejora en las condiciones de vida de los palestinos. Se trataba de un mecanismo de gestión del conflicto que, según el líder del Likud, permitiría prevenir el ascenso de fuerzas extremistas y pavimentaría el camino a una solución política. No obstante, meses después de asumir el Gobierno y ante las presiones de EEUU, Netanyahu aceptó la fórmula de dos Estados –en una conferencia en la Universidad de Bar Ilan en junio de 2009–, pero planteando una serie de condiciones para aceptar la independencia palestina. Desde entonces, el dirigente ha mantenido su determinación de mantener el control de la mayor parte de los asentamientos en Cisjordania y Jerusalén Oriental. De hecho, si en el pasado se habían explorado fórmulas para un control compartido de la ciudad como capital de dos Estados, desde 2009 la administración israelí ha reducido al máximo el margen de maniobra. El Gobierno de Netanyahu ha planteado además que un eventual Estado palestino tendría que ser desmilitarizado y, bajo argumentos de seguridad, ha intentado justificar una permanencia israelí en el Valle del Jordán para evitar cualquier posibilidad de desestabilización en la zona fronteriza

con Jordania. El líder del Likud también se ha negado a reconocer el derecho a retorno de los refugiados palestinos. Según el primer ministro, “debería darse un reconocimiento explícito de que el problema de los refugiados palestinos se resolverá fuera de las fronteras de Israel”. Asimismo, ha exigido como requisito indispensable para finalizar el conflicto que Israel sea reconocido públicamente por los palestinos como un Estado judío. La posición oficial palestina, si bien mantiene la reivindicación del derecho a retorno, se ha mostrado abierta a fórmulas de compensación –como se ha visto en las propuestas de la última década–, pero se ha negado a reconocer a Israel como un Estado judío, por considerarlo innecesario y por poner en riesgo la situación de los ciudadanos árabes que viven en Israel (un 20% de la población). En este contexto, algunos miembros del gabinete de Netanyahu, como el ultraderechista ministro de Exteriores, Avigdor Lieberman, han planteado incluso que la solución al conflicto no responderá a una fórmula de “paz por territorios” sino a un intercambio de territorios y población, una fórmula que podría suponer la exclusión de 1.3 millones de ciudadanos árabes de Israel.

A pesar de las expectativas generadas por la llegada al poder en 2009 de Barak Obama a la presidencia de EEUU por su posible incidencia en las dinámicas del conflicto, con el paso del tiempo se fueron haciendo evidentes las dificultades de Washington para conseguir compromisos de Netanyahu, incluso en temas clave como la continua construcción de asentamientos en los territorios ocupados. Una demanda clave para los palestinos, pero también acorde con los pronunciamientos internacionales y con la posición asumida por EEUU en su política exterior hacia la zona. El propio Obama en su discurso en la Universidad de El Cairo a mediados de 2009 había anunciado que Washington no reconocería la legitimidad de la construcción de nuevos asentamientos israelíes en los territorios ocupados por violar acuerdos previos y menoscabar los esfuerzos por la paz.⁹⁷ A finales de 2009, el Gobierno israelí accedió a declarar una moratoria en la edificación de colonias, pero excluyó de plano dejar de construir en Jerusalén Oriental. Aún en este escenario, la ANP encabezada por Mahmoud Abbas accedió a iniciar conversaciones indirectas con sus pares israelíes. No obstante, el intento de diálogo se quebró después de que el Gobierno de Netanyahu anunciara la construcción de 1.600 nuevas viviendas en Jerusalén Oriental en el primer trimestre de 2010, en un episodio que también causó una severa crisis diplomática con EEUU.⁹⁸ Bajo una fuerte presión de EEUU, las negociaciones se retomaron cuatro

96 Aunque el partido Kadima obtuvo un escaño más en las elecciones para la Knesset (Parlamento israelí) en febrero de 2009, Netanyahu logró imponerse formando una coalición con el partido nacionalista Yisrael Beintenu, otras formaciones religiosas y con el partido Laborista, en posición minoritaria.

97 El presidente de EEUU, Barak Obama, dirigió su discurso “Un nuevo comienzo” en la Universidad de El Cairo el 4 de junio de 2009. Disponible en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>>

98 El anuncio del Gobierno de Netanyahu coincidió con una visita del vicepresidente de EEUU Joseph Biden a Israel y motivó lo que fue considerado como la peor crisis diplomática entre Israel y EEUU en décadas.

meses después, en septiembre, a través de contactos directos entre las partes –los primeros tras veinte meses sin diálogo. Washington manifestó entonces que esperaba que las conversaciones condujeran al establecimiento de un Estado palestino en el plazo de un año. Sin embargo, teniendo en cuenta las posiciones precedentes, la reunión de Netanyahu y Abbas en la Casa Blanca el 2 de septiembre de 2010 se celebró en un clima de profundo escepticismo.

La falta de expectativas positivas se vio acentuada por la proximidad del fin de la moratoria declarada por el Gobierno israelí, prevista para el 26 de septiembre. En este contexto, y a pesar de que las partes habrían acordado reunirse quincenalmente y seguir una serie de principios de negociación, el diálogo se vio interrumpido a las pocas semanas. Netanyahu –que exigía que las negociaciones se celebraran sin precondiciones– no aceptó la exigencia de los palestinos respecto a suspender totalmente la construcción de colonias en Cisjordania y Jerusalén Este y propuso una moratoria temporal –excluyendo a Jerusalén– a cambio de que los palestinos reconocieran el carácter judío de Israel. La ANP no aceptó y la construcción de asentamientos se reanudó a pesar de las objeciones de la comunidad internacional y de los incentivos ofrecidos por EEUU para frenar esta actividad.⁹⁹ A lo largo del año Israel promovió otra serie de políticas que complicaron el mantenimiento de las negociaciones, entre ellas medidas que afectaban a la minoría árabe en Israel –el proyecto de ley que exigía un juramento de fidelidad a los no judíos que desearan la nacionalidad israelí– y a Jerusalén –al exigir la celebración de un referéndum antes de cualquier decisión que comprometiera el futuro de la ciudad que, como se ha mencionado, Israel se apropió en 1980 en una decisión no reconocida por la comunidad internacional.

En este contexto, a finales de 2010 los análisis en terreno no predecían un cambio en el statu quo a muy corto plazo y las especulaciones sobre los posibles detonantes de un cambio apuntaban a una nueva ola de violencia directa, un eventual cambio interno en la sociedad israelí, renovadas presiones internacionales a nivel institucional y de la sociedad civil, o cambios en el panorama regional. Pero ninguna de estas opciones se preveía de manera inminente. En este sentido, la serie de acontecimientos que ha tenido lugar en 2011 ha aportado una serie de novedades de impacto aún incierto en la región y en las dinámicas del conflicto palestino-israelí.

3. Escenario 2011: Claves de la nueva encrucijada

No cabe duda que el año 2011 marcará un antes y un después en el panorama político del norte de África y Oriente Medio. Los hechos que se han sucedido de manera vertiginosa en el marco de la llamada Primavera Árabe han tenido un impacto decisivo en varios países, derribando regímenes con fama de intocables y desafiando a otros que no han dudado en recurrir al uso de la violencia como estrategia para aferrarse al poder. Tras las expectativas iniciales en las poblaciones de la región después de la caída de los presidentes de Túnez y Egipto durante el primer trimestre del año, los acontecimientos posteriores en estos dos países, y en otros como Siria, Libia, Yemen o Bahrein, han alimentado dudas sobre el curso y el ritmo de los cambios; y, sobre todo, han revelado el potencial de violencia del nuevo escenario. En este contexto cambiante y aún incierto, uno de los interrogantes que se ha abierto desde el inicio de las revueltas en Oriente Medio es el impacto que los cambios en el escenario regional podrían tener en las dinámicas del conflicto palestino-israelí.

Como se desprende de lo expuesto en capítulos anteriores, la Primavera Árabe coincidió con un momento de bloqueo total en las negociaciones entre palestinos e israelíes, a casi veinte años de la Conferencia de Madrid (1991) y del inicio del proceso de Oslo (1993) y tras una década en que distintas iniciativas han intentado, sin éxito, revivir el proceso de paz. En este contexto, la evolución de las revueltas en Oriente Medio ha obligado a actores clave del conflicto árabe-israelí, y sobre todo a Israel, a una reevaluación de sus consideraciones geoestratégicas. El nuevo escenario regional también ha influido en el posicionamiento de los grupos palestinos Fatah y Hamas, favoreciendo el anuncio de reconciliación tras más de cuatro años de enfrentamiento. Las consecuencias de la Primavera Árabe, junto a otros factores, han fortalecido también la decisión de los palestinos de buscar estrategias alternativas a las negociaciones auspiciadas por EEUU, ante la decepción con Washington por su incapacidad para presionar al Gobierno israelí. Es en este contexto que ha ganado fuerza la apuesta por el reconocimiento de un Estado palestino durante la reunión de la ONU en septiembre de 2011.

La iniciativa de la Autoridad Palestina ha despertado amplias expectativas y ha convertido a septiembre en un período que puede ser relevante para determinar el curso de los acontecimientos. Independientemente del resultado de esta apuesta, se trata sin duda de un momento político con múltiples implicaciones para la evolución del conflicto palestino israelí. Los negociadores palestinos han declarado que la vía de la negociación es su prioridad y, por tanto,

⁹⁹ La oferta de EEUU habría incluido 20 aviones de combate y garantías de veto de Washington en la ONU a las resoluciones contrarias a los intereses de Israel.

no se puede descartar que en el último momento decidan retirar su propuesta en caso de recibir una oferta significativa por parte de Israel que permita desbloquear el diálogo. Sin embargo, hasta mediados de septiembre, todo indicaba que la iniciativa palestina seguiría su curso en la ONU, alimentando un amplio número de reflexiones y especulaciones sobre el impacto y las consecuencias jurídicas y políticas de su implementación. Asimismo, se han planteado múltiples interrogantes sobre la posibilidad de que este contexto abra paso, eventualmente, a una escalada de violencia directa.

El escenario es complejo. En él confluyen dinámicas regionales y locales, además de cálculos estratégicos, intereses políticos y capacidades diplomáticas dispares. En un contexto aún convulso y móvil, parece difícil predecir si tiene el potencial para convertirse en una oportunidad de paz o en el anticipo de una nueva crisis en un conflicto arraigado y considerado como el más emblemático de Oriente Medio. Asumiendo el gran número de elementos a considerar, a continuación se pretenden aportar algunas pistas sobre una serie de cuestiones que parecen relevantes en el nuevo contexto. En concreto –y recogiendo algunas de las ideas enunciadas en párrafos anteriores–, se presentan algunas claves sobre el impacto geoestratégico de las revueltas árabes, el alcance del proceso de reconciliación intrapalestina, la génesis y las posibles consecuencias de la apuesta por el reconocimiento del Estado palestino en la ONU, y las expectativas sobre una escalada de violencia y una tercera Intifada. El propósito de este capítulo es, por tanto, facilitar la comprensión de algunas de las principales variables que definen la actual encrucijada del conflicto palestino israelí.

3.1 Primavera Árabe: Repercusión estratégica de las revueltas

El 17 de diciembre de 2010 la muerte a lo bonzo de un joven tunecino desencadenó una imprevisible cadena de acontecimientos que ha comenzado a cambiar la geografía política del norte de África y Oriente Medio. El suicidio desesperado de Mohamed Bouazizi no sólo motivó movilizaciones en su país, que en menos de un mes desembocaron en la caída del régimen de Zine el Abidine Ben Alí, sino que también fue el punto de partida de una oleada de manifestaciones populares en la región. Ante la sorpresa de la opinión pública internacional, una a una las poblaciones de los países de la zona comenzaron a salir a las calles para decir basta de humillaciones, de regímenes autoritarios con fachada democrática, de corrupción y nepotismo. De pronto, la situación se evidenció como intolerable y se comenzó a hablar de las revueltas, de la Primavera Árabe. La crisis de falta de expectativas entre la población, agudizada

por el factor demográfico –40% de la población en el mundo árabe tiene menos de 20 años–, el impacto de la crisis económica, el alza de los precios, las elevadas tasas de desempleo, las desigualdades flagrantes, la incapacidad para incidir en los asuntos políticos, la carencia de instituciones representativas y acusada erosión de la legitimidad de los gobiernos fueron identificados como factores determinantes para explicar esta repentina movilización.¹⁰⁰

El derrocamiento de gobernantes en apariencia intocables como Ben Alí en Túnez, tras 23 años en el poder, y Hosni Mubarak, después de tres décadas al mando de Egipto, alentó la percepción de que el cambio era posible y confirmó las aspiraciones democráticas de los pueblos de la zona, desafiando las teorías de la “excepción árabe”. Con mayor o menor ímpetu, las revueltas se extendieron a Argelia, Bahrein, Irán, Iraq, Jordania, Libia, Marruecos, Siria, Yemen. En una región con fama de inmovilista, las poblaciones se mostraron más “empoderadas”, conscientes sobre el derecho a decidir sobre sus destinos. De manera mayoritaria decidieron encauzar sus demandas a través de protestas pacíficas. La vía no violenta se erigió como la principal estrategia de cambio, sumada a una voluntad firme de persistir en sus objetivos de transformación. Los gobiernos de la zona respondieron a la inusitada movilización popular con estrategias de persuasión –ofreciendo algunas concesiones y reformas que meses antes de las revueltas parecían impensables–; pero también con represión y violencia. La evolución de los acontecimientos convirtió la denominada Primavera Árabe en un verano marcado por la convulsión y la violencia, con situaciones especialmente críticas en países como Siria, Libia y Yemen. En Túnez y sobre todo en Egipto –donde el poder pasó a manos de una junta militar–, los procesos de transformación puestos en marcha han comenzado a desafiar las expectativas iniciales de algunos sectores de la población respecto a la profundidad y velocidad de los cambios.¹⁰¹

A medida que se precipitaban y extendían las revueltas en Oriente Medio fue quedando en evidencia que los acontecimientos tendrían un impacto en el orden regional, creando nuevos escenarios y dinámicas con capacidad de desafiar un *statu quo* vigente durante décadas. Para Israel, los hechos han configurado un momento de intensa incertidumbre estratégica no sólo por la proximidad territorial de los países que atraviesan momentos de convulsión interna, sino también por la caída

100 Urrutia, Pamela. “El desafío de la revuelta”, Boletín de la Asociación Catalana de Sociología, Nº 108, Instituto de Estudios Catalanes, marzo de 2011.

101 Para más información sobre el conflicto armado en Libia y las crisis sociopolíticas en Túnez y Egipto, véase la Base de Datos de Conflictos y Construcción de Paz de la Escola de Cultura de Pau (ECP) y las publicaciones periódicas sobre la evolución de la conflictividad internacional elaboradas por el programa de Conflictos y Construcción de Paz de la ECP. <<http://escolapau.uab.cat/index.php?lang=es>>

de (y el desafío a) regímenes que han sido piezas clave y estables para el diseño de su estrategia de seguridad. En los análisis israelíes se ha insistido en que ya no se puede contar con que las autoridades que emerjan tras las revueltas árabes ofrezcan determinadas garantías a los intereses israelíes como en el pasado. El posible ascenso de fuerzas islamistas ha sido otro elemento clave a la hora de valorar las consecuencias de las revueltas en los países de la zona. En este contexto, la preocupación de Israel se ha centrado en la situación de Egipto, en su frontera sur y en su límite norte, en Siria, con potencial para desestabilizar a un vecino Líbano bajo creciente influencia de Hezbollah.

Como se mencionó en la sección al inicio de este informe, uno de los elementos clave de la doctrina de seguridad israelí se ha asentado en el acuerdo de paz firmado con Egipto en 1979, que le ha permitido mantener bajo control la situación en su frontera meridional en las últimas tres décadas. El pacto, que entre otras cosas restringe el despliegue de las fuerzas egipcias en la península del Sinaí, ha sido considerado además como una garantía que excluye, o al menos reduce al mínimo, las posibilidades de un nuevo conflicto armado territorial a gran escala en la región, ya que parecía improbable que el mundo árabe pudiera aventurarse a una guerra contra Israel sin la ayuda de Egipto, el país de mayor peso demográfico y militar¹⁰². La caída de Hosni Mubarak sorprendió a Israel¹⁰³ y sembró dudas sobre la continuidad de esta garantía, a pesar de que tras asumir el poder interino egipcio –liderado por el Ejército– insistió en que el acuerdo de paz no estaba en cuestión. Esta posición estaba determinada, en parte, porque los militares egipcios son conscientes de que el respeto al acuerdo es una condición indispensable para seguir recibiendo ayuda económica de EEUU.

Los análisis coinciden, en todo caso, en que Israel perdió con Mubarak un aliado de facto y en que aunque se respete el acuerdo de paz es probable que las futuras autoridades de Egipto no sean tan proclives a ceder ante determinadas políticas o intereses israelíes. Sobre todo, si las próximas elecciones conducen a la formación de un gobierno con mayor presencia de fuerzas políticas nacionalistas e islamistas. Tampoco se puede asumir una total continuidad en la política exterior de Egipto hacia otros países de la región, como por ejemplo la distancia que impuso Mubarak con el régimen iraní. Así lo evidenció un incidente ocurrido en febrero de 2011 que causó alarma en Israel: por primera vez en

treinta años, las autoridades egipcias autorizaron el paso de dos buques de guerra por el canal de Suez.¹⁰⁴ La salida del poder de Mubarak también ha supuesto un desafío estratégico para Israel en relación a la Franja de Gaza. En este sentido, el posicionamiento de El Cairo respecto a la cuestión palestina no era independiente de sus asuntos domésticos. La política del *rais* de contención de los Hermanos Musulmanes (HM) en Egipto tenía su réplica en relación a Hamas –la rama palestina de la agrupación– y era coincidente con los intereses israelíes. Esta posición se tradujo no sólo en una aproximación más favorable a Fatah, sino también en colaboración con medidas polémicas como el bloqueo a Gaza y la construcción de una barrera de separación. El nuevo escenario llevó a las nuevas autoridades de Egipto a flexibilizar los controles en la Franja durante los primeros meses y a abrir el paso de Rafah en la frontera con Gaza a partir del mes de mayo. Asimismo, El Cairo tuvo un activo papel en el anuncio de reconciliación entre Hamas y Fatah en abril, un proceso que había impulsado sin éxito en los últimos años.¹⁰⁵

El potencial de crisis entre Egipto e Israel en el nuevo contexto se hizo evidente a mediados de agosto, cuando un confuso episodio en el que murieron cinco policías egipcios abrió un conflicto en las relaciones bilaterales. Las muertes –en el marco de la persecución por parte de las fuerzas israelíes de milicianos palestinos que atacaron una localidad al sur de Israel con un saldo de ocho víctimas–, derivaron en un incidente diplomático, en manifestaciones contra Israel, en denuncias de vulneración de soberanía y de los acuerdos de 1979 y en llamados a que El Cairo demostrara que el Egipto post-revolucionario es diferente al de Mubarak. En Israel, donde se ha acusado a las nuevas autoridades egipcias de no controlar los movimientos de milicianos armados en el desierto del Sinaí, se optó por rebajar el tono. La principal preocupación es el impacto de lo que se califica como un vacío de poder en la península, que ha convertido una de las fronteras más estables de Israel en una de las más impredecibles. Desde esferas militares han surgido voces que sugieren una modificación del acuerdo de paz de 1979 para permitir que el Ejército egipcio incremente su presencia en el desierto del Sinaí en vista del deterioro de la situación de seguridad.¹⁰⁶ El temor

104 La vía marítima está regulada por normas internacionales pero, en la práctica, los anteriores gobiernos egipcios habían impuesto un veto al paso de embarcaciones iraníes. Las nuevas autoridades egipcias optaron por ceñirse a la normativa y permitieron el viaje de los navíos, que se dirigían a Siria, previo pago de un peaje de 200.000 euros.

105 Sobre la reconciliación entre Fatah y Hamas, véase el próximo apartado.

106 El tratado de paz entre Israel y Egipto de 1979 impone el despliegue de una fuerza multinacional de observadores y limita estrictamente la presencia de las fuerzas egipcias en la península del Sinaí, tanto en número de efectivos como en tipo de armas que pueden ser desplegadas en la zona fronteriza. En enero de 2009, en el marco de la operación israelí Plomo Fundido sobre Gaza, las autoridades israelíes y egipcias alcanzaron un acuerdo para aumentar el contingente. Tras la salida del poder de Hosni Mubarak, el Gobierno israelí ha aprobado

102 Martín Muñoz, Gema. “Egipte en el món àrab...” Op.cit.

103 En febrero Arab Reform Initiative destacó que nadie, ni siquiera el Mossad, fue capaz de anticipar la caída de Hosni Mubarak a pesar de su intenso despliegue de inteligencia en Egipto. Sólo unos días antes, expertos habían consensuado que Egipto no era Túnez y que Israel podía estar seguro de que Egipto se mantendría como un bastión de la estabilidad regional en el futuro.

a que la crisis diplomática con Egipto se agravara fue uno de los factores que habría constreñido una respuesta militar más amplia sobre Gaza en el marco de la escalada entre fuerzas israelíes y grupos palestinos en agosto, a pesar de que el Gobierno de Benjamin Netanyahu tenía luz verde del oficialismo y sectores de la oposición para lanzar una ofensiva. A principios de septiembre, la manifestación y posterior asalto a la embajada de Israel en El Cairo obligó a la evacuación del personal diplomático y volvió a crispar las relaciones bilaterales. En este sentido, todo indica que el Gobierno israelí estaría valorando con más cuidado el posible impacto de sus acciones, consciente de un contexto marcado por la sensible situación en la zona y los planes palestinos en la ONU en septiembre.¹⁰⁷

En cuanto a Siria, a pesar de su pública enemidad, el régimen de los Assad ha sido para Israel un adversario predecible que ha exhibido una hostilidad más retórica que práctica. De hecho, a excepción de algunos episodios puntuales, la frontera sirio-israelí ha estado tranquila desde la guerra del Yom Kippur, en 1973. Aunque se mantienen técnicamente en situación de guerra, Damasco ha respetado el armisticio. Pese a la ocupación de los Altos del Golán, Siria no ha supuesto un desafío militar para Israel en los últimos años y en ocasiones ha explorado el inicio de negociaciones de paz. Incluso la influencia de Damasco sobre Líbano ha sido valorada por sectores israelíes, al considerar que imponía una mayor predictibilidad a la frontera norte.¹⁰⁸ Por esta razón, y aunque a primera vista pueda resultar un contrasentido por las posiciones de Siria –enemigo de Israel, patrocinador de Hezbollah y Hamas, y cercano a Irán–, la aproximación inicial de Israel frente a la convulsión en este país en 2011 ha estado marcada por la cautela, bajo una lógica que coloquialmente se podría denominar como del “malo conocido”.¹⁰⁹ Como destacan algunos análisis, el hecho de que Israel se sienta cómodo con estas cuatro décadas de *modus vivendi* con el régimen de Assad le habría

en dos ocasiones el despliegue de más tropas egipcias para proteger el gasoducto que suministra a Israel y permitió el uso temporal de armamento pesado en la zona por primera vez desde 1979.

107 El diario Haaretz detalló que el gabinete israelí examinó diferentes factores que limitaban la libertad de acción de Israel respecto a Gaza, entre ellos el aislamiento internacional de Israel, el hecho de que el sistema de intercepción de misiles (Iron Dome) sólo ofrezca una protección parcial en la frontera sur y el temor a que empeorara la crisis diplomática con Egipto. Según el periódico, durante la reunión quedó claro que Israel carecía de la legitimidad internacional necesaria para una operación de gran escala en Gaza. “Netanyahu tells the cabinet: Israel lacks legitimacy for major Gaza operation”, *Haaretz*, 23 de agosto 2011.

108 Para más información sobre la tensión entre Israel, Siria y Líbano véase la Base de Datos de Conflictos y Construcción de Paz de la ECP en <http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichas_uzbna=97¶midioma=0>

109 En referencia al refrán, “más vale malo conocido que bueno por conocer” y a las ideas de “loyal enemy” o “devil we know”, según análisis en inglés.

llevado a apostar por su supervivencia.¹¹⁰ Ello, porque las alternativas al régimen de Damasco despiertan escepticismo en sectores israelíes. La posibilidad de una situación de caos o de acceso al poder de grupos con una agenda islamista o más nacionalista despierta preocupación porque se cree que podría tener efectos desestabilizadores y podría facilitar una mayor influencia de Irán en el país. Por el contrario, otros análisis apuntan a que un cambio de régimen que otorgue mayor presencia a la mayoría sunní del país podría tener la ventaja de provocar un distanciamiento de la república islámica.¹¹¹

Como era previsible, el régimen de Assad atribuyó la contestación en su país a una conspiración internacional y a los intentos por debilitar el frente anti-israelí en la región. De esta manera, Damasco ha intentado desviar el foco hacia enemigos externos y, en especial, a Israel, apelando a un elemento clave de su legitimidad internacional en la zona.¹¹² Más allá de esta retórica, fueron los incidentes durante la conmemoración de las guerras de 1948 y 1967 –en mayo y junio, respectivamente–, los que aportaron nuevas claves sobre las dinámicas del escenario en construcción. Aunque se previó que por el contexto de revueltas las protestas por la Nakba (“catástrofe”) podían generar en enfrentamientos, Israel se vio sorprendido por la penetración de manifestantes en el Golán, en los primeros incidentes en la frontera con Siria en casi cuatro décadas. Más de una decena de personas murió durante esta jornada en el Golán, Gaza y la zona fronteriza entre Israel y Líbano.¹¹³ Tres semanas más tarde, en el aniversario de la guerra de 1967 (la “Naksa” o retroceso), Líbano, Jordania y Egipto permitieron manifestaciones pero no en las zonas fronterizas. En el caso de la frontera con Siria, las manifestaciones pro palestinas alcanzaron los Altos del Golán y fueron sofocadas por Israel con un saldo de 23 muertos. Aunque estos hechos se pueden vincular a la pérdida del control del Ejército sirio de la frontera en el contexto de convulsión interna, se cree que Damasco habría permitido e incluso promovido estas protestas. El objetivo sería no sólo intentar desviar la atención de su crisis interna – como acusó Israel– sino también enviar un mensaje a la comunidad internacional: la inestabilidad en Siria equivale a inestabilidad para Israel.¹¹⁴ Como respuesta, el Gobierno israelí ha insistido

110 NOREF/Arab Reform Initiative, *Middle East and North Africa Report*, nº15, junio-julio 2011.

111 International Institute for Strategic Studies, *Arab upheaval prompts concerns in Israel*, IISS Strategic Comments, Vol.17, Coment.19, abril de 2011.

112 Hokayem, Emile. ‘Nakba day’ clashes reveal new Middle East dynamics, IISS Voices, 16 de mayo 2011.

113 Un total de 15 manifestantes murieron en el 63 aniversario de la Nakba. Cuatro fallecieron a causa de los disparos de las tropas israelíes en los Altos del Golán, diez en los incidentes en la localidad libanesa de Maroun al-Ras y uno en Gaza.

114 NOREF / Arab Reform Initiative, *Middle East and North Africa Report*, Nº14, mayo de 2011.

en su determinación en la defensa de sus fronteras y se ha visto obligado a evaluar la necesidad de reconfigurar el despliegue de sus fuerzas en la zona.

Las dinámicas recientes en Líbano también son objeto de inquietud para Israel. A lo largo de 2011 Hezbollah ha logrado fortalecer su posición de poder en el país tras forzar en enero la caída del Gobierno de Saad Hariri,¹¹⁵ sustituido por un nuevo Ejecutivo encabezado por el candidato promovido por el grupo islamista shií, Najib Mikati.¹¹⁶ En el último período Hezbollah también ha exhibido su proximidad con el régimen iraní, como quedó en evidencia durante la visita del presidente Mahmoud Ahmadinejad a Líbano a finales de 2010.¹¹⁷ La frontera entre Israel y Líbano ha sido identificada en el último tiempo como una zona con un alto potencial explosivo, donde cualquier incidente puede ser malinterpretado y conducir a una escalada, ya que persisten las dinámicas que condujeron a la guerra entre Israel y Hezbollah en 2006.¹¹⁸ En la fase previa a las revueltas en el mundo árabe, diversos análisis habían subrayado que si los actores en disputa no se han enfrentado otra vez en esta zona es, en parte, porque son conscientes de las consecuencias devastadoras que tendría un nuevo conflicto armado en la región. Para Israel, la guerra con Hezbollah reveló las dificultades y limitaciones para ajustar su doctrina militar tradicional a una forma de guerra asimétrica desplegada por un actor no estatal en zonas urbanas. A esto se suma que, a diferencia de 2006, en el actual contexto existen más opciones de que un eventual conflicto armado involucre a más actores regionales, como Siria o Irán y hay menos posibilidades de diferenciar entre Hezbollah y el Gobierno libanés.¹¹⁹ De hecho, los últimos incidentes fronterizos han sido protagonizados por soldados israelíes y libaneses. En el actual escenario, por último, es necesario tener en cuenta que Hezbollah –que controla las operaciones en la frontera con Israel, incluyendo las de grupos palestinos en la zona–,

también se enfrenta a las incertidumbres por la desestabilización en Siria y por la posibilidad de que una caída o debilitamiento del régimen de Assad incidan en el apoyo logístico y militar al grupo, así como en su posición en Líbano.

En este contexto, diversos análisis han subrayado que Israel no se puede permitir un mayor aislamiento regional, sobre todo después del distanciamiento con Turquía tras el episodio de la flotilla humanitaria en mayo de 2010.¹²⁰ Aunque a lo largo de 2011 se especuló sobre un posible acercamiento entre Israel y Turquía por la conjunción de una serie de factores –entre ellos, la preocupación compartida por la situación en Siria y el triunfo del primer ministro Recep Tayyip Erdogan, que permitiría una aproximación más pragmática al tema (sorteando las constricciones del período preelectoral)–, la publicación en septiembre de 2011 de los resultados de la investigación de la ONU sobre el episodio de la flotilla abrió una nueva crisis diplomática entre ambos países.¹²¹

En resumen, parece evidente que la nueva realidad de la región obliga a nuevas consideraciones. Durante años Israel ha sido capaz de administrar, gracias a su superioridad militar, una paz fría con Egipto y con Siria y enfrentamientos eventuales con adversarios palestinos o libaneses. Los cambios en el puzzle geoestratégico de la región en 2011 indican que no se pueden considerar como inamovibles una serie de asunciones que se habían mantenido en el pasado. Las crisis en países que rodean a Israel pueden repercutir en sus opciones estratégicas y en la de otros actores relevantes, que pueden verse envueltos en una escalada de consecuencias imprevisibles. En este contexto, y de cara a los acontecimientos de septiembre en la ONU, Israel ha realizado ejercicios preparatorios durante el primer semestre y ha diseñado planes militares ante la posibilidad de que aumente la tensión en la zona y, en concreto, ante un eventual incremento de los incidentes en la frontera con Siria y Líbano. Frente a este panorama, las interrogantes apuntan a si los posibles cambios en la percepción de amenazas a la seguridad de Israel incidirán en sus cálculos hasta el punto de plantearse un cambio de estrategia respecto al diálogo con los palestinos y la búsqueda de una salida negociada.

115 Hezbollah forzó la retirada de los 11 ministros del partido shií y de los partidos de su alianza, causando la caída del gobierno de unidad liderado por el primer ministro Saad Hariri. Los hechos se produjeron después de que Hezbollah reclamara durante meses que el Gobierno debía desmarcarse de la investigación del tribunal internacional de la ONU sobre el asesinato del ex primer ministro Rafik Hariri, padre de Saad Hariri, ante las versiones de que el tribunal implicaría –como luego ocurrió– a miembros de Hezbollah como presuntos responsables del crimen.

116 El multimillonario Najib Mikati, que no es militante de Hezbollah, es de confesión sunní, tal como exige la Constitución libanesa para el cargo de primer ministro.

117 La visita del presidente iraní a Líbano incluyó un recorrido por la zona fronteriza con Israel, hecho que generó inquietud en este país y en EEUU.

118 El verano de 2010 se produjo un enfrentamiento fronterizo entre las fuerzas de seguridad israelíes y libanesas que dejó un saldo de cuatro muertos y fue considerado como el incidente más grave en la zona desde la guerra entre Israel y Hezbollah en 2006.

119 International Crisis Group. *Drums of War: Israel and the Axis of Resistance*. Middle East Report, nº100, Beirut/Bruselas: ICG, 2 de agosto 2010.

120 En mayo de 2010 el asalto por parte del Ejército israelí a una flotilla humanitaria internacional que intentaba sortear el bloqueo impuesto a la Franja de Gaza derivó en la muerte de nueve activistas turcos.

121 El informe de la ONU, dirigido por el ex primer ministro neozelandés Geoffrey Palmer y el ex presidente colombiano Álvaro Uribe condenó el abuso de la fuerza de los soldados israelíes, pero cuestionó los objetivos de la flotilla y consideró el bloqueo naval israelí sobre Gaza como una legítima medida de seguridad. El Gobierno israelí se negó a pedir disculpas por los hechos, mientras que Turquía expulsó al embajador israelí, suspendió los acuerdos de cooperación militar bilateral y anunció que llevaría el asunto a la Corte Internacional de Justicia.

3.2 La reconciliación intrapalestina: ¿Nueva relación entre Fatah y Hamas?

Una de las consecuencias inesperadas de las revueltas en Oriente Medio ha sido el anuncio de reconciliación entre Hamas y Fatah, tras cinco años de enfrentamiento abierto. La confrontación entre ambos grupos palestinos se arrastraba desde el triunfo electoral del grupo islamista en las elecciones para el Parlamento palestino en enero de 2006, después de décadas de preeminencia de Fatah tanto en la OLP como en las instituciones surgidas de los acuerdos de Oslo de 1993. La pugna de poder entre ambas formaciones por el control de los territorios palestinos derivó en choques armados, con un saldo de centenares de víctimas, y en una batalla por el control de las instituciones políticas y las fuerzas de seguridad. Como consecuencia de esta disputa, desde mediados de 2007 se institucionalizó una separación de facto entre una Franja de Gaza, controlada por Hamas, y una Cisjordania dominada principalmente por Fatah, con esporádicos episodios de violencia entre ambas facciones. Pese a la victoria electoral del grupo islamista, Fatah mantuvo el control de la ANP y la interlocución con Israel en las negociaciones de paz, en manos del presidente Mahmoud Abbas. El conflicto entre ambos grupos, de hecho, también ha reflejado diferentes aproximaciones a las relaciones con Israel: mientras la ANP se ha involucrado en negociaciones con Israel y se ha comprometido con una resistencia por medios pacíficos, la posición de Hamas se ha desmarcado de estas dos líneas de acción, insistiendo en que el reconocimiento del Estado de Israel no es admisible hasta que su Gobierno no acepte el derecho a existencia de un Estado palestino en las fronteras previas a la guerra de 1967 y el derecho a retorno de los refugiados palestinos.

En los últimos dos años se habían celebrado varias rondas de negociación entre Fatah y Hamas. A mediados de 2010, Fatah suscribió un acuerdo propuesto por Egipto, pero Hamas se resistió a firmarlo por estar en desacuerdo con varias de sus disposiciones. Desde entonces, diversos esfuerzos de intermediación se sucedieron sin resultados positivos, hasta poco después del inicio de la “primavera árabe”. El sorpresivo acuerdo de reconciliación se alcanzó tras una serie de reuniones secretas en El Cairo y se oficializó el 4 de mayo con la firma de 13 grupos palestinos, entre ellos Fatah y Hamas. El pacto abrió la puerta a una serie de gestiones para la formación de un nuevo gobierno de unidad nacional que tiene como propósito la celebración de elecciones dentro de un año.¹²² Diversos análisis coinciden en

122 El acuerdo de reconciliación se basa en el documento elaborado previamente a instancias de Egipto, pero con modificaciones y algunas nuevas disposiciones. Los detalles del acuerdo serán pactados a través del trabajo en cinco comisiones: gobierno, reconciliación, elecciones, OLP y seguridad.

que los cambios en la región durante 2011 incidieron en los cálculos estratégicos de ambas facciones y facilitaron un acercamiento. En el caso de Fatah, la caída de Hosni Mubarak en Egipto supuso la pérdida de un aliado clave, que siempre se había mostrado más próximo al grupo de Abbas. La percepción de que EEUU había “abandonado” a Mubarak a pesar de haber mantenido durante décadas una relación privilegiada con su régimen¹²³, junto a la decepción por el bloqueo de las negociaciones con Israel y la constatación de los límites de la influencia de Washington sobre el Gobierno de Netanyahu habrían influido en la reevaluación de las opciones del grupo, tanto en su relación con Hamas como en la determinación para avanzar en el reconocimiento del Estado palestino en la ONU.¹²⁴

Desde la perspectiva de Hamas, tanto la convulsión en Egipto como en Siria repercutieron en su evaluación del nuevo escenario. En un principio, el grupo islamista habría interpretado a su favor las nuevas dinámicas en Egipto. De hecho, desde el primer momento las previsiones sobre el futuro político de Egipto han anticipado un mayor protagonismo de los Hermanos Musulmanes, considerado como el aliado natural de Hamas en la zona. No obstante, la creciente convulsión en Siria obligó al grupo islamista a hacer nuevos cálculos. La desestabilización del régimen de Assad ha puesto en cuestión la perdurabilidad y fortaleza de su alianza con Damasco –que ha acogido al liderazgo del movimiento palestino desde 2001– y ha situado a Hamas en una compleja disyuntiva entre la solidaridad con su aliado y la necesidad de mantener el respaldo de la población siria. Por un lado, Hamas ha tenido en cuenta que el régimen alauí de Assad ha sido uno de sus principales aliados en la zona pero, por otro, el grupo islamista no desea situarse en una posición contraria a la mayoría sunní del país –Hamas es un movimiento sunní– y preferiría mantener las simpatías de la opinión pública siria independientemente del resultado de la convulsión en el país.¹²⁵

A esto hay que sumar que, dado el bloqueo en las negociaciones con Israel, Hamas tampoco podía acusar a la ANP de hacer concesiones al Gobierno de Netanyahu, lo que en la práctica facilitaba la aproximación a Fatah.¹²⁶ Egipto, por su parte, dejó en claro que la flexibilización de los controles en la Franja –en especial, la apertura del paso fronterizo de

123 Esta relación privilegiada se tradujo en una permanente y cuantiosa ayuda económica y militar. Para más información sobre la situación en Egipto, véase la Base de Datos de Conflictos y Construcción de Paz de la ECP. <<http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichas=120¶midioma=0>>

124 Véase el próximo apartado.

125 International Crisis Group. *Palestinian Reconciliation: Plus Ça Change...* Middle East Report, Nº110, Ramallah/ Gaza/ Jerusalén/ Washington/ Bruselas: ICG, 20 de julio 2011.

126 Noref/Arab Reform Initiative, *Middle East and North Africa Report*, Nº14, mayo 2011.

Rafah¹²⁷— dependería de un acuerdo de reconciliación. La presión de la opinión pública palestina, por último, ha sido considerada como otro factor que favoreció el acuerdo. La primavera árabe tuvo su eco en la sociedad palestina a través de movilizaciones populares que centraron sus demandas en poner fin de la división entre Gaza y Cisjordania. Inicialmente, Hamas y Fatah reaccionaron con reticencia a las protestas, pero luego optaron por cooptarlas y se mostraron proclives a responder a las demandas de unidad, que exigían atender las aspiraciones del pueblo palestino.

El acuerdo de unidad entre Fatah y Hamas reveló sus primeras dificultades en junio, cuando se hicieron patentes los desacuerdos entre las partes en torno a la figura del próximo primer ministro del gobierno de unidad nacional, dada la oposición de Hamas a que Salam Fayyad, sea ratificado en el cargo.¹²⁸ No obstante, las dudas y un cierto escepticismo ante el acuerdo habían comenzado a plantearse ya desde su firma. En este sentido, se ha subrayado que parece improbable que Fatah y Hamas hayan dejado atrás su rivalidad y desconfianza mutua tan rápidamente. Durante los años de distanciamiento y de gestión separada de Gaza y Cisjordania se ha producido una serie de hechos que han contribuido a agudizar la tensión entre las partes. Un buen ejemplo es la última ofensiva israelí sobre Gaza (Operación Plomo Fundido) entre diciembre de 2008 y enero de 2009, que derivó en denuncias a Hamas por ejecutar a una treintena de palestinos sospechosos de pertenecer a facciones rivales, y en acusaciones a miembros de Fatah por presunta colaboración con Israel. La información contenida en los llamados *Palestine Papers* divulgados en enero de 2011 —un total de 1.600 documentos secretos sobre las negociaciones palestinas con Israel durante la última década¹²⁹— sugiere que la ANP habría sido alertada del ataque a Gaza y sondeada sobre su disposición a asumir el control de la Franja tras una eventual derrota de Hamas. La filtración también dio pistas sobre la distancia entre las concesiones que ha estado dispuesta hacer la ANP a Israel y las posiciones defendidas por Hamas.¹³⁰ Teniendo en cuenta estos

antecedentes, el acuerdo es interpretado más bien como un giro táctico, como una fórmula para gestionar su conflicto por otras vías. Es decir, como una coexistencia, más que una convergencia de programas.¹³¹ Aunque algunos de sus dirigentes han asegurado que se buscará una agenda nacional común, se ha cuestionado la capacidad de ambas formaciones para consensuar un programa, al menos a corto plazo.

Desde la perspectiva del escenario actual del conflicto palestino-israelí, el acuerdo de reconciliación tiene consecuencias ambivalentes. El acercamiento aparecía como un paso necesario para que los palestinos pudieran dar credibilidad a sus gestiones diplomáticas, en particular para la apuesta por el reconocimiento de un Estado palestino en septiembre en la ONU. La unidad de Gaza y Cisjordania y una representación de todos los palestinos aparecían como una condición indispensable para dar validez a la estrategia impulsada por la ANP. En esta línea, el líder de Hamas en Damasco, Khaled Meshaal, subrayó en una entrevista con medios internacionales en mayo que un Estado palestino en las fronteras de 1967 era un objetivo estratégico para el grupo islamista. En todo caso, el grupo no se movilizó para dar un especial respaldo a la iniciativa en la ONU durante los meses siguientes.¹³²

Como era previsible, el Gobierno de Netanyahu rechazó el anuncio de reconciliación y consideró que el acuerdo reforzaba a Hamas, ya que cualquier trato con el nuevo Gobierno palestino supondría dar legitimidad al grupo islamista. Así, exigió a Fatah una ruptura con Hamas, advirtiendo que, de lo contrario, sería imposible cualquier negociación de paz con Israel.¹³³ La paradoja, por tanto, es que Abbas no puede hacer la paz con Israel si no la hace con Hamas, pero tampoco puede hacerla si representa sólo a Cisjordania.¹³⁴ En represalia por el anuncio de acuerdo, Israel suspendió temporalmente la transferencia de fondos que recauda en nombre de la ANP, aunque funcionarios israelíes han manifestado su escepticismo sobre la viabilidad de la reconciliación intrapalestina.

La reconciliación intrapalestina también ha sido considerada como una apuesta que entraña riesgos políticos (y económicos) para la ANP, teniendo en cuenta la posible reacción de EEUU y la UE, que mantienen a Hamas en sus listas de grupos terroristas. En el caso de EEUU, la reacción fue de cautela ante el significado del pacto, aunque Washington insistió en que no podría reconocer un Gobierno palestino que

127 A finales de mayo, El Cairo anunció la apertura del paso de Rafah y aseguró que la medida formaba parte de los esfuerzos por consolidar la reconciliación entre los palestinos.

128 El grupo islamista acusa a Salam Fayyad —figura respetada en EEUU y la UE— de colaborar con Israel en el bloqueo a Gaza.

129 Los 1.600 documentos filtrados por la cadena qatarí al-Jazeera y por el diario británico The Guardian aportaron detalles respecto a las versiones que ya circulaban sobre la posición de la ANP ante Israel en recientes negociaciones. Igualmente, supusieron un descrédito para el equipo negociador palestino porque demostraron su disposición a ceder en temas considerados clave y porque los retrataron en una actitud servil ante Israel. La ANP denunció que se trataba de mentiras fabricadas con verdades a medias, manipulación y propaganda. El episodio de los *Palestine Papers* derivó en la renuncia de Saeb Erekat como jefe de la oficina de negociación palestina desde donde se habrían filtrado los documentos.

130 Abunimah, Ali. "Hollow 'reconciliation' in Palestine", *al-Jazeera*, 9 de mayo 2011.

131 El informe *Palestinian Reconciliation: Plus Ça Change...* op. cit.

132 Véase próximo apartado 3.3

133 Según el diario israelí Haaretz, Netanyahu le advirtió a Abbas: "No puede hacer la paz con los dos, con Israel y con Hamas. Elija la paz con Israel".

134 Rosenberg, MJ. "Time is not Israel's partner in crime", *al-Jazeera*, 6 de abril 2011.

incluyera a Hamas a menos que el grupo islamista aceptara los principios del Cuarteto para Oriente Medio –impuestos para la aceptación de Hamas tras su triunfo electoral del 2006– y que suponen: no violencia, reconocimiento a Israel y aceptación de los acuerdos previos entre israelíes y palestinos. EEUU estaría intentando presionar para fijar algunas condiciones al nuevo Gobierno en términos de compromisos, programa político. No obstante, cabe destacar que el margen de maniobra de la administración Obama en este ámbito no depende sólo de la voluntad política de su Gobierno, ya que está limitado por cuestiones legales –existe una normativa que prohíbe cualquier colaboración con Hamas a menos que se cumplan una serie de condiciones– y políticas, dada la posición del Congreso estadounidense, más próxima a Israel, y la proximidad de las elecciones (2012).¹³⁵ En el caso de la UE, los Estados miembros valoran con matices el acuerdo de reconciliación entre las formaciones palestinas, pero la reacción oficial recordó indirectamente los principios del Cuarteto. El hecho de que en su respuesta la UE aludiera al “mantenimiento del principio de no violencia” más que la “renuncia a la violencia”, fue interpretado como una apertura de la UE para juzgar el nuevo Gobierno de unidad en función de sus actos.

En este escenario, cabe recordar que la reacción de Occidente al triunfo de Hamas en 2006 ya fue objeto de una valoración crítica –tanto por sus consecuencias como por el mensaje que supuso respecto al respaldo condicionado a los procesos democráticos en Oriente Medio– que debería servir en las actuales circunstancias para reflexionar sobre la postura a adoptar y sobre la pertinencia de reconocer e incluir a Hamas como actor clave en cualquier diálogo. Respecto a las relaciones con Israel, la marginación del grupo islamista aumenta el riesgo de una escalada de violencia y limita las posibilidades de alcanzar e implementar cualquier eventual acuerdo. A nivel interno, el mantenimiento de la división intrapalestina sólo contribuye a agudizar la crisis de legitimidad de las fuerzas políticas palestinas. En este sentido, Fatah y Hamas también enfrentan el desafío de un diálogo y una reconciliación significativa si se desea dotar de contenido a la estrategia que apuesta por el reconocimiento de un Estado palestino. No sólo por la necesidad de sortear la división entre Gaza y Cisjordania, sino también porque está en juego la legitimidad de un eventual Estado palestino, que requerirá de la celebración de elecciones y de un funcionamiento apropiado de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que hasta ahora han operado por separado y con limitaciones.¹³⁶

¹³⁵ International Crisis Group. *Palestinian Reconciliation: Plus Ça Change...* op. cit.

¹³⁶ Entre las principales dificultades para la legitimidad del Estado palestino se han identificado la falta de elecciones, el fuerte control del poder Ejecutivo, el no funcionamiento del Legislativo y el débil sistema judicial, las prerrogativas de los grupos de élite y las limitadas vías para la expresión pública de la sociedad civil, entre otros. NOREF, *Comparative perspectives on state-building for a future Palestinian state*, Conference report, agosto de 2011.

3.3 La apuesta por el Estado palestino en la ONU

Como se mencionó en el primer capítulo de este informe, la creación de un Estado palestino ha sido una de las principales aspiraciones de la OLP, que al comprometerse con la fórmula de dos Estados como vía de solución al conflicto asumió que el proyecto nacional palestino no se concretaría en la Palestina histórica, sino que en el 22% de ese territorio (Cisjordania y Gaza) ocupado por Israel en la guerra de 1967. El establecimiento de un Estado palestino no fue un objetivo explícito del proceso de Oslo, que con sus dinámicas de negociación progresiva y parcial congeló la cuestión de la “estatalidad” palestina, mientras se creaba una ANP para administrar los territorios ocupados de forma interina. La ANP se erigió así como una entidad política provisional, sin soberanía ni control efectivo sobre el territorio, elementos definitorios de la estatalidad.¹³⁷ Como se explicó en el segundo capítulo, propuestas posteriores al fracasado proceso de Oslo como la Hoja de Ruta han considerado la eventual creación de un Estado palestino antes de alcanzar un acuerdo final con Israel, pero la realidad en terreno, marcada por políticas israelíes como la construcción de asentamientos, el levantamiento del muro de separación y un control creciente de Jerusalén Oriental han puesto cada vez más en cuestión la viabilidad de un Estado palestino.

Aún así, a lo largo de 2011 la ANP ha apostado por intensificar una ofensiva diplomática internacional con el propósito de conseguir el reconocimiento en la ONU de un Estado palestino en el mes de septiembre. La iniciativa es considerada como un reflejo de la búsqueda de nuevas estrategias por parte del liderazgo palestino ante la desilusión por las casi dos décadas de infructuosas negociaciones con Israel auspiciadas por Washington y el elevado el costo político que tiene para la ANP el mantenerse negociando con Israel sin perspectivas de resultado, en el marco de un proceso diplomático que es percibido como parte de una estrategia israelí para legitimar el statu quo y continuar con su empresa de colonización en los territorios ocupados.¹³⁸ Se asume, por tanto, que es el momento para una nueva aproximación en la que las fronteras de un Estado palestino son primero reconocidas internacionalmente y, luego, dos Estados, Israel y Palestina, acuerdan los asuntos finales.

Cabe destacar que las dudas sobre el papel de EEUU en el esquema de negociaciones y la decepción con la administración de Obama se vieron acentuadas justamente por las expectativas que había creado

¹³⁷ Barreñada, Isaías. *La primavera árabe y la iniciativa palestina en Naciones Unidas*, Documento de Trabajo 8, CEIPAZ: Madrid, Julio 2011.
¹³⁸ Erekat, Saeb. “Ya es hora de que Palestina figure en el mapa”, *El País*, 16 de mayo 2011.

entre los palestinos la llegada al poder del presidente estadounidense por su posible incidencia en las dinámicas del conflicto. Sin dejar de reconocer el especial y fuerte lazo que une a EEUU con Israel, en su discurso de El Cairo a mediados de 2009 Obama había señalado que la situación de los palestinos era intolerable, subrayando la urgencia de actuar para alcanzar una solución al conflicto, y había rechazado –como se mencionó en el capítulo 2– la construcción de asentamientos por parte de Israel. No obstante, con el tiempo se han hecho evidentes las dificultades de la administración de Obama para forzar al Gobierno de Netanyahu –con el que mantiene una fría relación– a modificar sus posiciones, entre ellas la construcción de colonias. A pesar de que el tema ha provocado roces en las relaciones bilaterales,¹³⁹ en la práctica Washington se ha alineado con la posición israelí en este y otros temas.¹⁴⁰ En febrero de 2011 EEUU vetó en solitario un proyecto de resolución condenatoria de los asentamientos en los territorios ocupados promovida por el grupo de países árabes, y aprobada por más de un centenar de miembros de la ONU, incluidos los 14 miembros del Consejo de Seguridad. El Gobierno de Obama se vio obligado a justificar una medida que aparecía como una contradicción con su discurso de política exterior en este ámbito, reiterando su rechazo a los asentamientos pero argumentando que una resolución de esta naturaleza podía conducir a un endurecimiento de las posiciones de las partes.¹⁴¹

En este contexto cobró fuerza entre los dirigentes palestinos la idea de concentrar energías en otras fórmulas que aumentaran su capacidad de influencia y que no dependieran de EEUU o Israel; y, en concreto, se reforzó la propuesta de apelar a la ONU para conseguir respaldo a un Estado palestino. La determinación de la ANP para continuar con su estrategia en la ONU, a pesar de la abierta oposición de EEUU e Israel, también habría estado influida por otros factores. Entre ellos, la convicción de que no hay una contraparte israelí para alcanzar un acuerdo que ponga fin al conflicto mientras esté en el poder un Gobierno como el de Netanyahu. Otro factor sería el

139 A principios de 2010, el anuncio de edificación de 1.600 nuevas viviendas en Jerusalén Este coincidiendo con una visita del vicepresidente Joseph Biden a la región motivó la peor crisis diplomática entre Israel y EEUU en décadas.

140 Las presiones de EEUU al presidente palestino, Mahmoud Abbas, para retrasar el debate sobre el informe Goldstone en la ONU –que recabó información sobre los presuntos crímenes de guerra cometidos por las partes en el marco de la operación israelí Plomo Fundido sobre Gaza (2008-2009)– tuvieron un alto costo político para el dirigente y también habrían influido en la valoración en la ANP de las relaciones con Washington.

141 Al explicar el veto de EEUU, la embajadora de ese país ante la ONU, Susan Rice, insistió en que la oposición a la resolución no debía ser malinterpretada como un apoyo a la construcción de asentamientos. “Al contrario, rechazamos en los términos más enérgicos la continuación de las actividades israelíes de construcción de asentamientos. Por más de cuatro décadas, la construcción de asentamientos en los territorios ocupados en 1967 ha socavado la seguridad de Israel y corroído las esperanzas de paz y estabilidad en la región”, aseveró. Véase <<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=20310>>

impacto de las revueltas populares en Oriente Medio. En este sentido, para la ANP la caída de Mubarak en Egipto no sólo habría exigido una reorientación estratégica en su relación con Hamas, sino que también habría influido en la apuesta por acudir a la ONU como instancia para continuar lidiando con Israel. Una victoria en la ONU, aunque sea simbólica, aparecería como una medida que sintoniza mejor con las dinámicas regionales de la Primavera Árabe y con las expectativas de la población.¹⁴²

Internacionalización de un conflicto asimétrico

En el marco de un conflicto asimétrico como el palestino-israelí, la apuesta por el reconocimiento de un Estado palestino aparece como una estrategia de internacionalización de la cuestión palestina que busca reducir el desequilibrio estructural entre los actores en disputa.¹⁴³ A pesar de las expectativas que ha provocado la propuesta en 2011, en realidad no se trata de una estrategia nueva del liderazgo palestino. De hecho –como se mencionó en el primer capítulo de este informe–, la declaración de independencia palestina tiene un precedente directo: en 1988, el líder palestino Yasser Arafat declaró desde Argelia un Estado palestino que fue reconocido entonces por un centenar de países, la mayoría de la órbita comunista y “no alineados”. El recurso a la declaración de un Estado palestino también ha estado presente en otros momentos de *impasse* en las negociaciones con Israel: fue planteado por Arafat en 1999 ante el bloqueo del proceso de paz –se habían superado los plazos establecidos en el cronograma de Oslo–, pero en ese entonces fue considerada como una advertencia que no tendría consecuencias relevantes en terreno.

En el contexto actual, la dirigencia palestina ha presentado la estrategia ante la ONU como una vía no deseada pero ineludible, como un último recurso, ante el bloqueo de las negociaciones y la insistencia de Israel en la construcción de asentamientos.¹⁴⁴ En concreto, la decisión del presidente palestino Mahmoud Abbas de inclinarse por esta opción ha sido considerada como uno de los elementos más sorprendentes de la estrategia palestina, considerando su trayectoria y los

142 Otro factor mencionado por algunos autores es la preocupación del presidente palestino por su legado. Abbas ha asegurado en el pasado que no concurrirá a las próximas elecciones, que según el acuerdo de reconciliación entre Hamas y Fatah deberían celebrarse durante el primer semestre de 2012. Aunque podría preferir un legado como firmante de un acuerdo de paz significativo, el reconocimiento de un Estado palestino en la ONU aparecería como una alternativa. Véase Becker, Tal. *A Coming Storm? Prospects and Implications of UN Recognition of Palestinian Statehood*, Policy Notes, Washington Institute for Near East Policy, Nº6, junio 2011.

143 El nivel de asimetría es diferente si consideramos el conflicto en su dimensión “palestino-israelí” o “árabe-israelí”.

144 “No deseamos ir al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General, pero qué más se puede hacer”, ha argumentado el presidente palestino, Mahmoud Abbas.

años que ha dedicado a las negociaciones con Israel.¹⁴⁵ La iniciativa palestina, además, aparece como una respuesta ante el vencimiento de una serie de plazos que justifican su convergencia en septiembre. La última y fracasada ronda de conversaciones directas entre palestinos e israelíes decidida en agosto de 2010 se había fijado el plazo de un año para las negociaciones –la reunión entre Netanyahu y Abbas se celebró el 2 de septiembre. El propio Obama, que promovió estos contactos, declaró entonces que esperaba que las negociaciones condujeran al establecimiento de un Estado palestino en el plazo de un año. La estrategia de la ANP también conecta con los planes implementados por el primer ministro Salam Fayyad en los últimos dos años para el desarrollo institucional palestino con miras a un Estado. El plazo que el plan de Fayyad se había impuesto para este proceso era agosto de 2011 y sus resultados deberían servir para dotar de mayor contenido a la iniciativa estatal palestina, más allá de su carga simbólica. En los meses previos, informes de la ONU, del FMI y del Banco Mundial subrayaron los progresos de la ANP en la construcción de instituciones necesarias para el funcionamiento de un Estado, aunque voces críticas han puesto en cuestión el plan de Fayyad.¹⁴⁶

Apelar a la ONU, en concreto, se entiende no sólo porque la organización ha estado involucrada durante más de medio siglo en el conflicto palestino-israelí. También es percibida por los palestinos como un territorio favorable. Desde la perspectiva palestina, acudir a la organización internacional aparece como un paso necesario para intentar superar las deficiencias estructurales del proceso de Oslo, que en la práctica ha dejado en manos de Israel la responsabilidad de poner fin a la ocupación. En este sentido, la idea es buscar alternativas para transferir esta responsabilidad a la comunidad internacional.¹⁴⁷ Cabe destacar, en todo caso, que recientemente la idea de acudir a la ONU para sortear el *impasse* en las negociaciones también ha sido planteada desde fuera de los círculos diplomáticos palestinos, entre ellos por el ex jefe de la política exterior europea, Javier Solana, quien en 2009 sugirió que si palestinos e israelíes no eran capaces de alcanzar un acuerdo a través de negociaciones en un plazo determinado, la comunidad internacional, a través de la ONU, debía imponer una solución.

Hasta principios de septiembre persistían algunas dudas en el liderazgo palestino sobre la forma de articular la estrategia en la ONU y sobre el

redactado definitivo de su propuesta –se anticipaba que las presiones diplomáticas de distintos actores se mantendrían hasta el mismo día de la reunión de la ONU–, pero se asumía al mismo tiempo que era muy difícil que la ANP desistiera de presentar la iniciativa debido a las expectativas creadas y a que el costo político de retirarla después de meses de intensa campaña internacional podría ser muy alto. Los principales objetivos de la propuesta serían el reconocimiento de un Estado palestino independiente en las fronteras de 1967 y su aceptación como miembro en la organización internacional. En un mensaje televisado el 16 de septiembre Abbas intentó despejar las dudas sobre la estrategia y confirmó que en su discurso ante la ONU el 23 de septiembre pediría al Consejo de Seguridad una silla para Palestina en la organización internacional. Una admisión de pleno derecho en la ONU supondría elevar el estatus de la representación palestina en la organización –donde la OLP figura como “observador” desde 1974– y convertiría al Estado palestino en el miembro número 194.¹⁴⁸

Los procedimientos de Naciones Unidas¹⁴⁹ exigen que sea el Consejo de Seguridad¹⁵⁰ el que recomiende la discusión sobre la aceptación de un nuevo Estado miembro a la Asamblea General la que, a su vez, tendría que aprobar la solicitud por dos tercios de los votos (128 de 193). No obstante, el principal obstáculo para que la propuesta palestina siga este itinerario es el poder de veto de EEUU en el Consejo de Seguridad: toda recomendación de admisión a la ONU debe ser aprobada por al menos nueve de los 15 miembros del Consejo, siempre y cuando ninguno de los miembros permanentes ejerza su derecho a veto. Washington ha intentado disuadir a la ANP de avanzar en esta vía pero los palestinos insistieron, contemplando la posibilidad de que en esta ocasión EEUU se abstuviera o se viera aislado a la hora de votar. Recurrir al Consejo podría demorar el examen de la propuesta ya que los países con derecho a veto cuentan con mecanismos que podrían postergar el trámite.

Los representantes palestinos también habrían considerado apelar a otros mecanismos para sortear el Consejo de Seguridad y llevar la discusión sobre su acceso a la ONU directamente a la Asamblea General. En concreto, se ha especulado sobre la posibilidad de un recurso a la resolución 377 –Uniting for Peace– aprobada por la propia Asamblea General para superar situaciones de bloqueo en el Consejo

148 Tras su declaración de independencia, Sudán del Sur fue el último país en convertirse en Estado miembro de la ONU (el número 193) el 14 de julio de 2011.

149 Véase el artículo 4 (2) de la Carta de Naciones Unidas en <<http://www.un.org/es/documents/charter/chapter2.shtml>>

150 Además de sus cinco miembros permanentes (China, EEUU, Francia, Rusia y Reino Unido), el Consejo de Seguridad de la ONU está integrado por otros 10 miembros no permanentes, que en agosto de 2011 eran: Alemania, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Colombia, Gabón, India, Líbano, Nigeria, Portugal y Sudáfrica.

145 International Crisis Group. *Curb Your Enthusiasm: Israel and Palestine after UN*, Middle East Report Nº112, Ramallah, Jerusalén, Washington, Bruselas: ICG, 12 septiembre 2011.

146 Algunas de las críticas a la construcción de un Estado palestino bajo una situación de ocupación serán comentadas más adelante en este informe.

147 International Crisis Group. *Tipping Point? Palestinians and the Search for a New Strategy*, Middle East Report Nº95, Ramallah, Jerusalén, Washington, Bruselas: ICG, 26 de abril 2010.

de Seguridad. No obstante, esta opción aparecía como una apuesta arriesgada teniendo en cuenta la jurisprudencia existente, ya que un pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia reconoció la preeminencia del Consejo frente a la Asamblea General respecto a la admisión de nuevos miembros.

La oposición de EEUU, en todo caso, sólo podría bloquear la aspiración a la membresía de Palestina en la ONU, ya que el eventual reconocimiento un Estado palestino no es potestad de la organización internacional, sino que es atributo de otros Estados. En paralelo o como segunda opción, la dirigencia palestina podría plantear un debate como parte de las deliberaciones en la Asamblea General de la ONU –donde no existe posibilidad de veto. Ésta podría debatir sobre el reconocimiento de un Estado palestino y emitir una declaración favorable al respecto, fijando una posición sobre el tema de las fronteras previas a la guerra de 1967, acogiendo otras demandas palestinas. Fruto de las gestiones diplomáticas de la ANP, hasta agosto de 2011 un total de 127 países se había comprometido al reconocimiento de Estado palestino. Los debates en la ONU podrían conducir a que un nuevo Estado palestino quedara en una situación similar a la de Kosovo –reconocido como Estado por decenas de países, pero con el acceso a la ONU bloqueado por Rusia–, Taiwán –vetado por China– o que adquiriera un estatus intermedio de “Estado no-miembro” pero con calidad de observador, como en el caso del Vaticano.

Impacto y consecuencias de la estrategia en la ONU

La iniciativa palestina en la ONU ha motivado evaluaciones dispares sobre sus posibilidades de éxito y sobre las ventajas y riesgos de ponerla en práctica, así como múltiples valoraciones políticas y jurídicas sobre sus consecuencias. Los partidarios de esta estrategia subrayan que la medida constituiría un potente gesto simbólico que ayudaría a fortalecer la causa palestina en el actual contexto y que permitiría mantener viva la solución de dos Estados. Asumiendo que la estrategia no supondrá un cambio inmediato de la realidad en terreno, los argumentos apuntan a que el reconocimiento del Estado palestino por más de un centenar de países reforzaría la posición palestina de cara a las negociaciones con Israel. En concreto, respaldaría el argumento de que las fronteras previas a 1967 tienen que ser el punto de partida para un acuerdo, una idea que el Gobierno de Netanyahu ha rechazado públicamente como “indefendible”. Bajo esta lógica, un masivo apoyo internacional que desafíe la política de hechos consumados impuesta por Israel en las últimas décadas podría conducir a un cambio en los términos de referencia y alterar los equilibrios de la balanza que ha caracterizado las negociaciones, pasando de la priorización de las

consideraciones de seguridad de Israel a los derechos internacionalmente reconocidos a los palestinos y su Estado. Pronunciamientos previos en el seno de la ONU ya han dejado en evidencia la condena a políticas como la construcción de asentamientos o la anexión unilateral de territorios por parte de Israel¹⁵¹; pero en el actual contexto reforzaría la negativa internacional a otorgar validez legal a esta política israelí, dejando en evidencia su aislamiento internacional.¹⁵² Como han planteado algunos autores, Israel ha avanzado en la colonización alimentando la idea de que se trataba de territorios “disputados” y no “ocupados”, por lo que un apoyo a la iniciativa palestina dejaría en evidencia que se trata de ocupación. Un debate en la organización internacional sobre la cuestión también llevaría a discutir por qué eventualmente no se reconoce ni admite a Palestina y sí a Israel.

Asimismo, podría cambiar la lógica del debate. A nivel de discurso, un Estado palestino podría denunciar la ocupación y demandar con mayor fuerza acciones a la comunidad internacional, que se vería ante la disyuntiva de actuar ante la ocupación de un “Estado”, no de una población o un territorio. El reconocimiento de un Estado palestino también equipararía diplomáticamente a los representantes palestinos e israelíes, rompiendo la dinámica de relación entre representantes de un Estado poderoso y de un actor no estatal. Otra consecuencia de esta “igualdad formal” sería que los palestinos podrían optar a ser miembros de una serie de organismos vinculados a la ONU que no requieren ratificación del Consejo de Seguridad. También podría adherirse a una serie de organizaciones internacionales e intentar acciones contra Israel en otras instancias, entre ellas el Tribunal Penal Internacional o la Corte Internacional de Justicia.¹⁵³ Como argumentó el presidente palestino, Mahmoud Abbas, una hipotética admisión de un Estado palestino en la ONU pavimentaría el camino para una internacionalización del conflicto como un asunto legal, no sólo de carácter político.¹⁵⁴

No obstante, la estrategia de reconocimiento del Estado palestino también ha sido cuestionada, y no sólo por EEUU e Israel, sino también por sectores palestinos escépticos sobre su impacto y que enfatizan su carácter de gesto declarativo, más que constitutivo. Incluso entre sectores de la OLP que oficialmente apoyan la iniciativa se han planteado dudas y división de posiciones.¹⁵⁵ En general, las

151 Véanse, como ejemplo, las resoluciones 446 de 1979 y la 478 de 1980 del Consejo de Seguridad, referidas a la construcción de asentamientos y a la declaración de Jerusalén como capital de Israel, respectivamente.

152 Barreñada, Isaías. *La primavera árabe y la iniciativa palestina en Naciones Unidas*, Documento de Trabajo Nº8, Madrid: CEIPAZ, Julio de 2011.

153 Véase Victor Kattan “A State of Palestine: The Case of UN Recognition and Membership”, *al-Shabaka*, Mayo 2010.

154 Barreñada, Isaías. Op.cit.

155 International Crisis Group. *Curb Your Enthusiasm...* Op.cit.

críticas han subrayado la improbabilidad de que un eventual reconocimiento del Estado palestino lleve a Israel a ceder en el control de territorios ocupados en los que ha consolidado posiciones. Si bien se ha argumentado que se podría incrementar la presión a Israel para retirar sus fuerzas de territorios que pasarían a ser de "otro Estado", en teoría soberano e independiente —y eventualmente miembro de la ONU— análisis críticos subrayan que este hecho no tendría por qué disuadir a Israel de sus políticas ni aumentar necesariamente la presión internacional, como no lo ha hecho tampoco en el pasado, considerando precedentes como la ocupación de Estados que eran miembros de la ONU desde 1945, como en el caso del sur de Líbano (hasta 2000) o los Altos del Golán de Siria, anexados por Israel en 1981.

Desde la perspectiva de algunos observadores, la idea de proclamar un Estado aparece como una ilusión que no conducirá a la autodeterminación efectiva del pueblo palestino, ya que por sí sola no equivale a una soberanía efectiva ni a independencia. Se considera que optar por esta vía deja todavía sin respuesta algunas de las aspiraciones más relevantes del pueblo palestino, relacionadas con la capitalidad de Jerusalén o el destino de los refugiados, por ejemplo. Más aún, algunos análisis de expertos en derecho internacional han advertido que la iniciativa puede tener serias repercusiones en términos de derechos de los palestinos en general, representación y derecho a retorno.¹⁵⁶ Se ha planteado que la OLP, que hasta ahora ha sido la representante de los palestinos en la ONU sería sustituida por un Estado sin que haya claridad sobre cuál será su población. En este sentido se recuerda que la mayoría de los palestinos, de hecho, son refugiados que actualmente viven fuera de la Palestina, cuya representación en la ONU podría quedar afectada.

Así, la búsqueda de reconocimiento diplomático a un Estado palestino es vista por algunos sectores palestinos como una estrategia de la dirigencia palestina por recuperar credibilidad —especialmente tras el descrédito del *affaire* de los Papeles de Palestina—, sin garantías de que a posteriori exista la determinación o el compromiso necesarios para lograr cambios en terreno. En este sentido, se ha recordado que la ANP ha perdido la oportunidad de tomar la iniciativa contra Israel en el pasado en casos de pronunciamientos internacionales contundentes, como el fallo del Tribunal Internacional de Justicia que declaró la ilegalidad del muro de separación israelí o el informe Goldstone sobre la ofensiva sobre Gaza (2009-2009).¹⁵⁷ Para que la declaración del Estado palestino sea significativa, opinan algunos analistas,

debe ser sólo el primer paso de una reorientación mucho más amplia de objetivos y estrategias por parte de la ANP.¹⁵⁸ De lo contrario, también se corre el riesgo de que el reconocimiento del Estado palestino cierre en falso el conflicto. Es decir, que a nivel internacional se asuma que esta declaración resuelve el problema o lo reduzca a una disputa fronteriza, dejando fuera otros elementos significativos.

En esta misma línea, los argumentos de la ANP respecto a que los palestinos han avanzado en la construcción de instituciones y en su desarrollo económico y que, por tanto, estarían listos para establecer un Estado independiente también han sido contrarrestados con críticas a la viabilidad de un eventual Estado palestino en las actuales condiciones de fragmentación territorial a causa de la ocupación y de la alta dependencia económica de la ayuda internacional. A nivel interno, algunos sectores palestinos han sido muy críticos con el plan de Salam Fayyad, ya que consideran que ha facilitado la estrategia de "paz económica" de Netanyahu, creando las condiciones en terreno para una solución parcial y limitada de la cuestión palestina. En este sentido, se ha criticado abiertamente la construcción de instituciones estatales en un marco de cooperación con Israel, sobre todo en el ámbito de seguridad, ya que el Gobierno israelí se beneficiaría de esta relación sin tener incentivos para cambiar los términos de la ocupación.¹⁵⁹ Esta colaboración, de hecho, ha sido percibida como altamente insostenible en la medida que no va aparejada por progresos en las negociaciones con Israel.¹⁶⁰

La posición de Hamas frente a la iniciativa en la ONU, incluso tras el anuncio de reconciliación, tampoco ha sido especialmente entusiasta, sino más bien todo lo contrario. El grupo islamista ha mantenido distancias respecto a una iniciativa que considera de Fatah y que no ha sido consultada con Hamas. En términos generales, la actitud del grupo que controla Gaza ha sido cauta —una aproximación "wait and see"—, pero es evidente que su actitud ha contrastado con la intensa actividad política en Cisjordania y otros países de la zona. Algunos dirigentes del grupo han alertado sobre los riesgos de la iniciativa, sobre todo por su posible impacto en el tema de los refugiados.¹⁶¹

158 Erakat, Noura. "The PA and PLO are flirting with irrelevancy", *Al-Jazeera*, 25 de julio de 2011.

159 Analistas palestinos como Hani al-Masri han subrayado que si Israel ya se beneficia de una situación de paz, mientras mantiene la ocupación, ¿por qué iba a sentir la necesidad de retirarse de los territorios ocupados y negociar un acuerdo con Israel? International Crisis Group, *Tippin Point...? op.cit.*, nota 191.

160 Para análisis críticos sobre el plan de construcción de instituciones para un Estado palestino impulsado por Salam Fayyad véanse los comentarios de Nathan J. Brown "Are Palestinians Building a State? y "Fayyad is not the problema, but Fayyadism is not the solution to Palestine's political crisis", de julio y septiembre de 2010 en Carnegie Endowment for International Peace.

161 Carlstrom, Gregg. "Hamas keeps aloof from PLO statehood bid", *al-Jazeera*, 14 de septiembre 2011.

156 Véase el análisis de Guy Goodwin-Gill, profesor de la Universidad de Oxford, y miembro del equipo legal que representó a Jordania en el caso presentado contra Israel por la construcción del muro ante la Corte Internacional de Justicia. <<http://www.documentcloud.org/documents/238962-final-pdf-plo-statehood-opinion-arb.html>>

157 Abunimah, Alí. "Recognising Palestine?", *Al-Jazeera*, 13 de abril de 2011.

La apuesta por el Estado palestino también ha alimentado especulaciones sobre las consecuencias previsibles –pero también impredecibles o no deseadas– en el conflicto con Israel y en las relaciones con EEUU. La iniciativa desafía un paradigma de negociaciones del que Washington ha sido el principal promotor y podría llevar al Gobierno de Netanyahu a adoptar represalias ante la decisión de la dirigencia palestina de decantarse por una política que Israel califica de “unilateral”. Desde que comenzó a tomar fuerza la idea de acudir a la ONU, y a lo largo de todo 2011, se han barajado un sinnúmero de posibles respuestas de Israel. Entre ellas, destaca la amenaza de adopción de medidas unilaterales, como la declaración de soberanía israelí en áreas de los territorios ocupados, la suspensión de los traspasos de dinero recaudados por Israel en nombre de la ANP y de la cooperación en otras áreas, o la revocación de los acuerdos de Oslo. No obstante, también han trascendido informaciones sobre gestiones secretas encabezadas por el presidente israelí, Shimon Peres, e incluso especulaciones sobre un eventual giro de última hora en la posición del Gobierno Netanyahu, dispuesto a negociar sobre la base de las fronteras de 1967 a cambio de que los palestinos retiraran la propuesta en la ONU. Hasta finales de agosto, al menos en el ámbito de lo público, las partes mantenían sus posiciones.

Según informaciones de prensa y análisis israelíes, la iniciativa palestina ha provocado inquietud y división de opiniones en el Gobierno de Netanyahu, donde se habrían enfrentado dos lógicas diferentes. Por un lado, los defensores de mantener las políticas israelíes, incluida la construcción de asentamientos, y de un *statu quo* que se limite a dar ciertas garantías de autonomía administrativa bajo la denominación que los palestinos quieran darle, incluida la de un Estado.¹⁶² Otros dirigentes israelíes, en cambio, habrían insistido en que era necesario desplegar esfuerzos para que el establecimiento del Estado palestino –por más declarativo que parezca– se ajuste todo lo posible a las expectativas de seguridad y de expansión de algunos asentamientos. La clave, desde este punto de vista, es que Israel debía tomar la iniciativa para evitar un reconocimiento masivo del eventual Estado palestino en las fronteras previas a 1967.¹⁶³

162 Según declaraciones del ministro de Asuntos Estratégicos y viceprimer ministro Moshe Ya'alon el 3 de marzo, “nuestra intención es dejar la situación como está: gestión autónoma de los asuntos civiles, y si ellos quieren llamarlo Estado, dejémoslos que lo llamen así. Como si quieren llamarlo imperio. Nosotros intentamos mantener lo que existe ahora y que dejemos que ellos lo llamen como quieran” [trad]. Aronson, Geoffrey. “Israeli Fateful Choice: ‘Iron Wall’ or Accommodation”, *Report on Israeli Settlement in the Occupied Territories*, Foundation for the Middle East Peace, Vol. 21, N. 2, 2011. 163 “Tenemos que ser proactivos, antes de que se produzca una calamidad, antes de quedarnos aislados. Hay más que unas pocas medidas que podríamos promover si realmente creamos un Estado palestino, se necesitará espacio, área para existir. Necesitamos definir nuestro objetivo rápidamente” [trad], Dan Meridor, ministro de Inteligencia y viceprimer ministro en declaraciones a la prensa israelí el 7 de marzo. Aronson, G. Op. cit.

En la práctica, Israel ha asumido que la iniciativa palestina puede aislar y erosionar la legitimidad de Israel. El ministro de Defensa, Ehud Barak, ha declarado públicamente que el reconocimiento al Estado palestino podía constituir un “tsunami diplomático” para su país. A través de una ofensiva política internacional, el Gobierno de Israel ha intentado asegurarse el respaldo de miembros poderosos de la ONU y reunir lo que califica como una “mayoría moral” de al menos una treintena de países que se opongan a la declaración del Estado palestino. Analistas han destacado que Israel aparece como un espectador nervioso de los acontecimientos a su alrededor, una sensación que ya ha transmitido en otras ocasiones durante el año a propósito de las revueltas árabes. Paralelamente, sectores críticos en Israel han alertado sobre el costo de la política intransigente de Netanyahu en términos de un creciente aislamiento del país.

En todo caso, según estudios de opinión dados a conocer el primer semestre de 2011, la mayor parte de la población israelí –exceptuando la minoría árabe israelí– se mostraba escéptica sobre la capacidad de Israel de disuadir a los palestinos y era partidaria de no flexibilizar las políticas para prevenir la declaración de un Estado palestino.¹⁶⁴ Al mismo tiempo, la población israelí asumía que el reconocimiento en la ONU dañaría los intereses de su país y se mostraba preocupada por la situación internacional que enfrentaría Israel, aunque no temía “un tsunami diplomático” o una excesiva presión internacional para el repliegue de los territorios ocupados.¹⁶⁵ En este contexto, sólo un cuarto de la población judía de Israel creía que había una oportunidad para alcanzar un acuerdo de paz basado en el principio de dos Estados en los próximos dos o tres años.¹⁶⁶

EEUU, en tanto, ha desplegado una serie de iniciativas en un intento por frenar los acontecimientos de septiembre en la ONU. En este sentido fue interpretado el discurso de Obama de mayo de 2011 –en el que se refirió a la Primavera Árabe– donde defendió una solución negociada de dos Estados con fronteras permanentes que se definirían en base a los límites de 1967 con algunas modificaciones a partir de cambios territoriales mutuamente aceptados. El

164 Según el estudio de opinión Peace Index (The Israel Democracy Institute) de mayo de 2011, la mayor parte de la población israelí creía que los palestinos obtendrían mayoría en la Asamblea General para el reconocimiento de su Estado. Un 55% de los judíos aseguraban que Israel no podría haber prevenido la declaración palestina incluso si hubiera mostrado una mayor flexibilidad en el pasado y un 60% consideraba que Israel no debería moderar sus posiciones para prevenir la declaración. En cambio, un 57% de la minoría árabe en Israel opinaba que la declaración palestina podría evitarse si Israel mostrara más flexibilidad en sus políticas.

165 Un 70% de los encuestados confesaba sentirse preocupado o muy preocupado sobre la situación internacional de Israel, según el estudio de opinión Peace Index difundido en junio de 2011.

166 Peace Index, junio de 2011.

contenido del mensaje –que no habría sido coordinado previamente con Israel– causó la irritación de Netanyahu en vísperas de una visita a Washington. Desde entonces y hasta principios de septiembre los intentos por sentar a las partes en la mesa de negociaciones no han dado frutos, en un contexto en que los cálculos de la política estadounidense también han estado influidos por el proceso de reconciliación intra palestina. Paralelamente, EEUU ha apostado por ejercer presiones sobre Europa para evitar un respaldo masivo a la iniciativa palestina en la ONU. Los intentos por presionar a palestinos e israelíes a un nuevo diálogo utilizando la plataforma del Cuarteto para Oriente Medio –EEUU, Rusia, UE, ONU– tampoco habían prosperado hasta principios de septiembre –un intento de declaración conjunta se vio frustrado en mayo por falta de acuerdo entre los integrantes del Cuarteto–, aunque los esfuerzos diplomáticos continuaban.¹⁶⁷ La semana previa a la reunión en la ONU dos enviados especiales de EEUU volvieron a la zona, pero no tuvieron éxito.

En este contexto, el anuncio de Abbas el 16 de septiembre sobre la decisión de apelar al Consejo de Seguridad fue interpretada como un doble fracaso de EEUU: en disuadir a los palestinos de su apuesta y en su intento por restringir el debate a la Asamblea General. La situación deja en una posición incómoda a EEUU, ya que un veto podría ser percibido en el mundo árabe como un reflejo del doble rasero de Washington en un tema emblemático como el palestino y dañaría los esfuerzos de Obama por restablecer las relaciones de su país con el mundo árabe. Hasta última hora se barajaban posibles presiones para introducir modificaciones en el redactado o retrasar la propuesta palestina; mientras se apuraban cálculos sobre los apoyos a la iniciativa asumiendo la necesidad de un respaldo masivo pero también de “calidad” –en el sentido de países con poder e influencia. En este sentido, fuentes palestinas confiaban en un apoyo mayoritario de países de la UE, aunque la jefa de política exterior europea, Catherine Ashton, mantenía que la posición oficial de la UE era el respaldo a la reanudación de negociaciones.

3.4 ¿Una tercera Intifada?

Con el 23 de septiembre como fecha señalada para la petición de reconocimiento de un Estado palestino en la ONU, las expectativas sobre un aumento de la movilización popular en los territorios ocupados y sobre una posible escalada de violencia directa –ya sea por acciones palestinas o israelíes– han marcado las previsiones sobre el futuro del conflicto. En encuestas de opinión, la mayor parte de la sociedad israelí ha manifestado su convicción

de que la declaración del Estado palestino eleva las posibilidades de estallido de una nueva Intifada¹⁶⁸, mientras que las autoridades han diseñado una serie de estrategias asumiendo un escenario de confrontación. Las fuerzas militares y de inteligencia israelíes han diseñado planes de contingencia para eventuales choques masivos en los territorios ocupados y para posibles incidentes en zonas fronterizas como los ocurridos en mayo durante el aniversario de la Nakba y en junio, en la conmemoración de la Guerra de 1967. La cúpula militar israelí ha insistido en los riesgos de una confrontación en septiembre y ha advertido que sus fuerzas no admitirán que se ponga en cuestión la seguridad de los asentamientos. Según informaciones de prensa, el Ejército incluso ha comenzado a entrenar y armar a colonos israelíes como parte de sus preparativos, en el marco de la denominada “Operación Semillas de Verano” y ha definido algunos criterios sobre las formas de enfrentar a los manifestantes en caso de que se acerquen o intenten ingresar en alguno de los asentamientos.¹⁶⁹

En este sentido, algunos analistas han subrayado que si hay movilizaciones en las proximidades de los asentamientos –alentadas por la idea de que tras un reconocimiento a un Estado palestino estarían bajo soberanía palestina– Israel se enfrentaría a una posible pérdida en el control de la situación que le sería difícil de asumir. En este contexto, se ha planteado que aunque las manifestaciones palestinas apuesten por fórmulas no violentas, no se puede descartar una provocación israelí que derive en hechos de violencia y que sirva para desacreditar la acción palestina, alimentando las imágenes de “terrorista” y “enemigo”. Existe inquietud, por tanto, sobre la posibilidad de que una acción organizada palestina pueda descontrolarse o provocar reacciones agresivas y desproporcionadas de colonos y de las fuerzas de seguridad israelíes. Los incidentes de los últimos meses en la frontera con Líbano y Siria, que se saldaron con la muerte de decenas de activistas pro palestinos, dan cuenta de los parámetros de reacción que podrían tener las fuerzas israelíes.

Desde una perspectiva diferente, la preocupación por los sucesos de septiembre es compartida por aquellos que identifican el riesgo de un exceso de expectativas en la iniciativa en la ONU y temen el “día después”. Por ello, advierten que para que el reconocimiento del Estado palestino trascienda lo simbólico deben producirse algunos cambios en terreno que de no materializarse pueden conducir a una masiva sensación de desengaño y a un incremento del descontento popular, tanto hacia Israel como hacia la dirigencia palestina. Diversos análisis han advertido sobre el peligro de que el liderazgo palestino no sea lo suficientemente

¹⁶⁸ Peace Index, mayo de 2011.

¹⁶⁹ Haaretz, “IDF arming and training Israeli settlers as ‘mass disorder’ expected in September”, 30 de agosto 2011.

proactivo a la hora de guiar los acontecimientos en un futuro próximo. En este contexto, se ha destacado el papel de la sociedad civil y el convencimiento de que con o sin Estado es necesario que los palestinos avancen en una campaña multidimensional y global para alcanzar la autodeterminación o una solución que garantice sus derechos. Desde este punto de vista, el debate en la ONU no se considera tan relevante por su contenido como por su capacidad de promover un mayor activismo popular que ha ganado fuerza en los últimos años.¹⁷⁰

En este contexto, no hay que olvidar el papel de la sociedad civil y su creciente actividad política en los últimos años. Esta politización de la sociedad civil suele vincularse con la creciente desilusión de los partidos políticos palestinos y con los modelos de, por un lado, negociaciones con Israel, y, por otro, lucha armada.¹⁷¹ Diversos análisis apuntan al creciente apoyo entre los palestinos de lo que se ha denominado “resistencia popular”. La idea suele vincularse a las reflexiones que arrojaron las anteriores Intifadas y, en especial, al alto costo de la Segunda. Según algunos autores, existe la percepción en sectores palestinos de que uno de los errores de la Segunda Intifada fue su carácter excesivamente “militarizado”, en contraste con una Primera Intifada marcada por la solidaridad entre los distintos sectores sociales y un menor protagonismo de las facciones armadas. En este sentido, la resistencia popular suele distinguirse de la lucha armada y aparece como un intento de involucrar nuevamente a todos los palestinos y palestinas en la lucha contra la ocupación, asumiendo que es una alternativa más efectiva para hacer avanzar sus demandas. Esta vía de acción política suele asociarse con una serie de actividades que en su mayoría son de carácter no violento, aunque no exclusivamente, e incorpora algunas acciones como el lanzamiento de piedras. En este sentido, se ha destacado que, en general, si se contempla un uso de la fuerza éste tiene un carácter no armado y a menudo se dirige más hacia cosas – como por ejemplo, el muro– que hacia personas.¹⁷²

En el marco de la resistencia popular se han desplegado una serie de iniciativas, entre ellas manifestaciones periódicas ante el muro, asentamientos y puestos de control, marchas que denuncian la ocupación, bloqueos de carreteras y campañas de boicot, entre otras (algunas de las campañas que suelen vincularse a esta estrategia son, por ejemplo, Stop the Wall y BDS - Boicot, Desinversión y Sanciones). Estas actividades suelen estar protagonizadas por palestinos, pero también por israelíes y por activistas internacionales

que simpatizan con la causa palestina.¹⁷³ En este sentido, incluso antes de las movilizaciones de la Primavera Árabe, algunos observadores hacían referencia a que la Tercera Intifada –a la que incluso se le reconocía una dimensión internacional, en especial tras el incidente de la flotilla humanitaria– ya estaba en marcha o se activaría a corto plazo. En este escenario, hay quienes insisten en que el rasgo distintivo de la tercera Intifada debería ser la movilización pacífica como vía de persuasión. Según algunos puntos de vista, porque ello aseguraría un mayor respaldo internacional y porque se asume que una respuesta israelí violenta a acciones no armadas implica un mayor desgaste político y diplomático para Israel.¹⁷⁴

Aunque Fatah ha reivindicado el derecho a todas las formas de resistencia¹⁷⁵, el Gobierno de Abbas se ha mantenido comprometido con una vía pacífica que se ha traducido en años de negociación. El mandatario palestino ha enfrentado críticas en el plano doméstico en los últimos años por mostrar una actitud dubitativa frente a otras formas de activismo y por no apoyar iniciativas de resistencia popular. En el marco de la campaña por el reconocimiento del Estado palestino en la ONU, no obstante, Abbas llamó por primera vez, abierta y explícitamente, a una acción popular masiva en apoyo a la iniciativa. En concreto, alentó movilizaciones pacíficas contra Israel –subrayó la necesidad de que fueran no armadas ni violentas– y urgió a una “resistencia popular” inspirada en la Primavera Árabe.¹⁷⁶ Según algunos analistas, no obstante, persistía la duda de si su llamamiento era serio o si era un mensaje sólo para consumo doméstico y para ganar legitimidad popular. Algo que, en la práctica, no apaciguaba los temores de la dirigencia palestina sobre la posibilidad de que las protestas escaparan de su control. Se esperaban grandes movilizaciones a partir del 20 de septiembre, en la víspera de la reunión en la ONU, en el marco de una campaña promovida oficialmente bajo el lema “Palestina 194” en alusión a la esperanza de que Palestina se convierta en el miembro 194 de la ONU. Según las previsiones, la ANP pretendía limitar y circunscribir las movilizaciones, manteniéndolas alejadas de posibles puntos de confrontación con colonos o soldados israelíes. Aún así, y dadas las posibles reacciones de cualquiera de las partes, una nueva escalada de violencia no era descartable.

173 El aumento de la presencia de israelíes e internacionales en estas actividades es considerada relevante, pero al mismo tiempo genera críticas en algunos sectores palestinos que a veces se sienten marginalizados.

174 Karon, Tony. “Behind the Israel protest turmoil: a Middle East without a peace process”, *Time*, 16 de mayo 2011.

175 En el primer congreso de la agrupación en 20 años, celebrado en Belén en agosto de 2009.

176 Reuters, “Abbas tells Palestinians: Step up Arab Spring-style protests against Israel”, Reuters, 27 de julio 2011.

170 International Crisis Group. *Curb Your Enthusiasm...* Op.cit.

171 International Crisis Group. *Tipping Point..?* Op.cit.

172 Brown, Nathan. *The Fire Next Time?* Comments, Carnegie Endowment for International Peace, julio de 2011.

Reflexiones finales ¿Oportunidad de paz o anticipo de una nueva crisis?

El examen de las distintas iniciativas que se han planteado en las últimas dos décadas para enfrentar el conflicto palestino israelí confirman que el proceso de paz no ha sido exitoso, en la medida en que no ha conseguido reducir los niveles de violencia, ni incrementar la justicia social, ni restaurar las relaciones entre las partes, en el marco de una larga y desgastante disputa. Como se ha visto, el esquema consagrado en Oslo no logró transformar las relaciones de poder sino que, por el contrario, parece haber acentuado la asimetría entre los actores en pugna, permitiendo que Israel continuara avanzando en una política de hechos consumados que desafía la legalidad internacional y que ha alterado la situación en terreno con un alto costo para la población palestina. Tras el fracaso del proceso a finales de los noventa y el inicio de una nueva escalada de violencia directa en el marco de la Segunda Intifada, durante la siguiente década nuevas propuestas intentaron que las partes retornaran a la mesa de negociaciones como vía para buscar una salida al conflicto. No obstante, muchas de las iniciativas planteadas durante la siguiente década no sortearon las lógicas de Oslo o no lograron articularse como una alternativa viable que desembocara en una salida al conflicto. Tras años y años de conversaciones, en algunos sectores ha ido creciendo la percepción de que el proceso de negociaciones está sirviendo para enmascarar una estrategia de gestión del conflicto más que una apuesta por su transformación.

Las esperanzas y expectativas que despertaron algunas de estas iniciativas se han desvanecido en los últimos años. Más aún en el contexto reciente, marcado por un profundo bloqueo del diálogo, con un Gobierno israelí que mantiene posiciones especialmente intransigentes y con un interlocutor palestino debilitado, cuestionado, dividido y para el cual se ha ido incrementando el costo político de mantenerse en la mesa de negociaciones sin perspectivas de resultado. En este contexto de impasse y de profundo escepticismo, a finales de 2010 se imponía una escasez de perspectivas sobre un cambio de escenario a corto plazo. Sin embargo, una serie de acontecimientos y procesos que se han activado o que han cobrado fuerza a lo largo de 2011 han abierto interrogantes sobre su posible impacto en el curso del conflicto.

Por su inminencia, su visibilidad mediática y sus posibles consecuencias, la apuesta por el reconocimiento de un Estado palestino en Naciones Unidas es sin duda el acontecimiento que despierta mayor interés. La estrategia adoptada por una

dirigencia palestina agotada de negociaciones infructuosas, y decepcionada por la capacidad de intervención de actores externos —en especial de EEUU— tiene un potencial simbólico indudable. Un masivo respaldo internacional puede reforzar la causa palestina y dejar en evidencia a Israel y sus políticas de ocupación. La estrategia de disuasión desplegada por la diplomacia israelí para evitar el reconocimiento y/o la membresía de un Estado palestino en la ONU parecen evidenciar que Israel observa con preocupación una situación de marginación internacional, acentuada por su creciente aislamiento en un convulso escenario regional. La iniciativa palestina, no obstante, es observada con inquietud por otros sectores, entre ellos palestinos, que especulan sobre sus posibles consecuencias prácticas, políticas y jurídicas. Y también entre los que temen que esta apuesta cierre en falso el conflicto, reduciéndolo a una disputa fronteriza y desvinculando a la diplomacia internacional, hasta ahora más comprometida en el papel que en la práctica en la búsqueda de una solución justa.

En este contexto se han puesto sobre la mesa una serie de advertencias respecto a eventuales consecuencias no deseadas o no previstas de esta estrategia, así como sobre una posible escalada de la violencia directa entre palestinos e israelíes. Los detonantes de la confrontación pueden ser varios: la decepción por la ausencia de cambios en terreno tras el reconocimiento internacional a un Estado palestino, el recurso a la violencia durante manifestaciones palestinas, una respuesta violenta y desproporcionada de colonos y fuerzas de seguridad israelíes ante acciones ofensivas de palestinos o en un contexto de movilizaciones pacíficas dentro y fuera de los territorios ocupados, una provocación israelí que busque deslegitimar las protestas palestinas... Los recientes choques de fuerzas israelíes con activistas árabes y palestinos en la frontera con Líbano y Siria y los enfrentamientos con milicias armadas en el límite con Egipto revelan, además, el potencial del nuevo contexto para involucrar elementos regionales.

En este sentido, más allá del resultado de la iniciativa palestina en la ONU, parece útil tener en cuenta que no será el único factor que determine el curso de los acontecimientos futuros. La repercusión de la Primavera Árabe en la escena regional y en los cálculos geoestratégicos de Israel respecto a la relación con países vecinos es un elemento que puede incidir en el posicionamiento de los diferentes actores. La reconciliación entre Hamas y Fatah tras más de cuatro años de conflicto —y sus límites— también constituye un condicionante en el nuevo escenario. No sólo por su impacto en términos de legitimidad política y de influencia en las perspectivas de éxito, a largo plazo, de las estrategias del liderazgo palestino. También por las consideraciones que

despierta la aproximación al grupo islamista en Israel y, además, en EEUU, donde el margen de maniobra es impuesto por un Congreso proclive a las posturas israelíes y por un Gobierno de Barak Obama que enfrentará elecciones en 2012. En este contexto, también hay que considerar el potencial de acción de la sociedad civil palestina, determinada a avanzar en la defensa de sus demandas más allá de las lógicas de los partidos políticos y que está protagonizando un creciente número de acciones de resistencia popular que podrían conducir –si no está en marcha ya– a una Tercera Intifada. Una nueva Intifada que, según algunos observadores, podría tener el sello de la no-violencia, asumiendo que aparece como una estrategia más efectiva para denunciar la ocupación y deslegitimar las políticas represivas israelíes, y reforzada, además, por las características de la Primavera Árabe.

La compleja confluencia de factores y dinámicas locales, regionales e internacionales hacen difícil prever si el nuevo contexto tiene el potencial de convertirse en una oportunidad de paz o en el anticipo de una nueva crisis. La larga y dramática trayectoria del conflicto entre palestinos e israelíes invita al pesimismo y a la cautela. Pero, al mismo tiempo, exige observar con atención algunos de los fenómenos que están modelando el nuevo escenario. De momento, hay algunas señales que indican que la continuidad del *statu quo* puede ser una estrategia no sostenible, o demasiado arriesgada para Israel. Los acontecimientos futuros revelarán de qué manera encajan los elementos de esta nueva encrucijada, si conducen a más violencia o si hay alguna posibilidad de que abran el camino hacia una paz, hasta ahora tan esquiva, entre palestinos e israelíes.

BIBLIOGRAFÍA

- Abunimah, Ali. "Hollow 'reconciliation' in Palestine", *al-Jazeera*, 9 de mayo 2011.
 - "Recognising Palestine?", *Al-Jazeera*, 13 de abril de 2011
- Aggestam, Karin. Chapter 6: "The Road to Madrid – A Turning Point?" *Reframing and Resolving Conflict. Israeli – Palestinian Negotiations 1988 – 1998*.
- Álvarez Ossorio, Ignacio y Ferran Izquierdo. *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, Madrid: Editorial Catarata, 2007.
- Álvarez-Ossorio, Ignacio. *¿Es todavía viable un Estado palestino?* Documento de Trabajo 52/2010, Fundación Alternativas, 2010.
- Aronson, Geoffrey. "Israeli Fateful Choice: 'Iron Wall' or Accomodation", *Report on Israeli Settlement in the Occupied Territories*, Foundation for the Middle East Peace, Vol. 21, N. 2, 2011.
- Barreñada, Isaías. *La primavera árabe y la iniciativa palestina en Naciones Unidas*, Documento de Trabajo 8, CEIPAZ: Madrid, Julio 2011.
- Becker, Tal. *A Coming Storm? Prospects and Implications of UN Recognition of Palestinian Statehood*, Policy Notes, Washington Institute for Near East Policy, N°6, junio 2011.
- Brzezinski, Zbigniew y William B. Quandt. "From Bush, Mideast Words to Act On", *The Washington Post*, 17 de junio 2005
- Brown, Nathan. *The Fire Next Time?* Comments, Carnegie Endowment for International Peace, julio de 2011.
- B'Tselem. *Human Rights in the Occupied Territories: 1 January to 30 April 2010*, Jerusalén: B'Tselem, junio de 2010.
- Carlstrom, Gregg. " Hamas keeps aloof from PLO statehood bid", *al-Jazeera*, 14 de septiembre 2011.
- Clot, Ziyad. "Palestine Papers: Why I Blew the Wistle", *al-Jazeera*, 14 de mayo 2011.
- Eldar, Akiva. "The peace that nearly was a Tabá", *Haaretz*, 14 de febrero 2002.
 - "The Arafat-bin Laden equation won't stick", *Haaretz*, 24 de septiembre de 2001.
- Erakat, Noura. "The PA and PLO are flirting with irrelevancy", *Al-Jazeera*, 25 de julio de 2011.
- Erekat, Saeb. "Ya es hora de que Palestina figure en el mapa", *El País*, 16 de mayo 2011.
- Escola de Cultura de Pau. *Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, enero de 2011. (Ediciones 2011, 2010 y 2009)
 - *Base de Datos sobre Conflictos y Construcción de Paz* <<http://escolapau.uab.cat/conflictosypaz/index.php>>
- Fishman, Henry & Ephraim Lavie. *The Peace Process: Seventeen Plans in Ten Years*, Palestine Center for Strategic Studies y The Peres Center for Peace, 2010.
- Haaretz, "IDF arming and training Israeli settlers as 'mass disorder' expected in September", 30 de agosto 2011.
- Haniyye, Akram. "Deconstructing the Tabá Talks", *Report on Israeli Settlements*, marzo-abril 2001.
- Harms, G. & Todd Ferry. *The Palestine – Israel conflict. A Basic Introduction*. Londres: Pluto Press, 2008.

Henriksen, Hilde. "Norway's Role in the Middle East Peace Talks: Between a Strong State and a Weak Belligerent", *Journal of Palestine Studies*, Vol. XXXIV, N°4, Verano, 2005.

Hokayem, Emile. 'Nakba day' clashes reveal new Middle East dynamics, IISS Voices, 16 de mayo 2011.

International Crisis Group. *Curb Your Enthusiasm: Israel and Palestine after UN*, Middle East Report N°112, Ramallah, Jerusalén, Washington, Bruselas: ICG, 12 septiembre 2011.

- *Palestinian Reconciliation: Plus Ça Change...* Middle East Report, N°110, Ramallah/ Gaza/ Jerusalén/ Washington/ Bruselas: ICG, 20 de julio 2011.
- *Drums of War: Israel and the Axis of Resistance*. Middle East Report, n°100, Beirut/Bruselas: ICG, 2 de agosto 2010.
- *Tipping Point? Palestinians and the Search for a New Strategy*, Middle East Report N°95, 26 de abril 2010

International Institute for Strategic Studies, *Arab upheaval prompts concerns in Israel*, IISS Strategic Comments, Vol.17, Coment.19, abril de 2011.

Izquierdo, Ferran. *Israel i Palestina: un segle de conflicte*. Vic: Eumo Editorial, 2009

Karon, Tony. "Behind the Israel protest turmoil: a Middle East without a peace process", *Time*, 16 de mayo 2011.

Kattan, Victor. "A State of Palestine: The Case of UN Recognition and Membership", *al-Shabaka*, Mayo 2010.

Kriesberg, Louis. "Mediation and Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict", *Journal of Peace Research*, Vol.38, N°3, 2001.

Maney, G. et al. "The Past's Promise: Lessons from Peace Processes in Northern Ireland and the Middle East", *Journal of Peace Research*, vol.43, N°2, 2006.

Martín, Gema. "Egipte en el món àrab. Un lideratge amb alts i baixos" en *Egipte, encaix en transició*, DCidob N°97. Barceola, Fundació CIDOB, 2006.

NOREF, *Comparative perspectives on state-building for a future Palestinian state*, Conference report, agosto de 2011.

NOREF/Arab Reform Initiative, *Middle East and North Africa Report*, n°15, junio-julio 2011.

- *Middle East and North Africa Report*, N°14, mayo de 2011.

Oz, Amos. "We have done the gruntwork of the peace", *The Guardian*, 17 de octubre 2003.

Reuters, "Abbas tells Palestinians: Step up Arab Spring-style protests against Israel", Reuters, 27 de julio 2011.

Rosenberg, MJ. "Time is not Israel's partner in crime", *al-Jazeera*, 6 de abril 2011.

Shikaki, Khalil. *El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre seguridad y buen gobierno: el caso de Palestina (1993-2005)*. Centro de Investigación para la Paz. Madrid: CIP-FUHEM, 2006.

Shlaim, Avi. Capítulo 11: "The Rise and Fall of the Oslo Process" The Rise and Fall of the Oslo Peace Process en Louise Fawcett (ed.), *International Relations of the Middle East*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

Tolan, Sandy. "Two-State Solution: a Postmortem", *al-Jazeera*, 18 de febrero 2011.

Urrutia, Pamela. "El desafío de la revuelta", *Boletín de la Asociación Catalana de Sociología*, N° 108, Instituto de Estudios Catalanes, marzo de 2011.

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Asuntos Exteriores del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

Quaderns de Construcció de Pau

Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes

Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

La agenda del DDR	7
El desarme y la desmovilización	10
La reinserción y la reintegración	11
Lecciones aprendidas y aspectos a no repetir	16
Bibliografía	20

RESUMEN

Tras la firma de un acuerdo de paz, lo habitual es poner en marcha un proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los excombatientes, conocido como DDR, en un esfuerzo para la normalización de la vida de las personas que durante años han empuñado las armas. Este proceso requiere de una profunda planificación, la participación de la sociedad civil y, en muchos casos, de organismos internacionales. La experiencia de muchos de estos procesos muestra los errores que no hay que repetir.

Durante siglos, y en todos los lugares del planeta, muchas personas han empuñado las armas para combatir la injusticia, conseguir la democracia o un régimen de libertades, o acabar con una tiranía. Otras veces, las motivaciones no han sido nobles, sino interesadas o perversas, como la de muchos grupos paramilitares, la conquista de territorios o la de ejércitos que se han enfrentado contra su propia población desarmada. En todos los casos, el uso de las armas provoca muerte y destrucción, miedo, desplazamientos forzados, deseos de venganza y odios. El balance es siempre negativo, por lo que la dejación de las armas o el silencio de las mismas ha sido siempre celebrado como una oportunidad para el reencuentro, la reconciliación, la reconstrucción y la cura de las heridas provocadas por el uso de las armas.

No hay conflictos eternos. Tarde o temprano, todos tienen su fin. Llega un alto el fuego, el cese de las hostilidades y la firma de acuerdo de paz. Y es en este momento cuando quienes empuñaron las armas han de proceder a su entrega a la autoridad pertinente, y quizás se proceda a la destrucción de las mismas. Para quien ha hecho uso de las armas por largo tiempo, es un momento difícil y emotivo. Procede a desprenderse de un artefacto que le ha acompañado durante años y le ha dado protección. Entregar el arma es un momento lleno de simbolismo, porque implica cerrar un ciclo y adentrarse por la senda de una nueva etapa.

En varias ocasiones, la entrega de armas va seguida de un proceso de reintegración del ex combatiente. De ahí que hayan surgido programas llamados de DDRR (Desarme, Desmovilización, Reinserción y Reintegración), normalmente conocidos como DDR.

Algunos DDR han fracasado y ha sido motivo de nuevas hostilidades, y ello por haber partido de un concepto falso, a saber, pensar que las siglas significaban Derrota, Desprecio y Rendición. Sin embargo, para tener éxito, el DDR en ningún caso ha de significar claudicación, despolitización, demonización, marginación, soborno, o, especialmente, humillación. Por el contrario, ha de ser un proceso de dignificación de las personas que intervienen en él, pues han dejado las armas de manera voluntaria y como resultado de una negociación, un acuerdo o un cese de hostilidades. Por ello, y para evitar improvisaciones, es importante que el DDR sea aceptado, pensado y planificado en las negociaciones finales previas a la firma de un Acuerdo de Paz.

Para Naciones Unidas, el DDR es un proceso que contribuye a la seguridad y estabilidad en contextos de recuperación posbélica a través de la eliminación de las armas a manos de los combatientes de las estructuras militares y ayudándoles a reintegrarse social y económicamente en la sociedad, buscándoles modos de vida civiles. Para este organismo, el DDR es parte de la aproximación multidimensional de la construcción de la paz postconflicto y de la reconstrucción, y puede contribuir a construir seguridad. El DDR es un proceso complejo, con dimensiones políticas, militares, securitarias, humanitarias y socio-económicas. Es una etapa intermedia entre el acuerdo de paz y la reconstrucción o rehabilitación de un país o de una región. En último extremo, el DDR es un proceso que ha de ir acompañado de otras medidas para hacer irreversible la paz. Para ello, habrá que ir e incidir sobre las raíces del conflicto, algo que debería estar en los propósitos de la implementación de los acuerdos de paz. Si dichos acuerdos no van a las raíces, fácilmente pueden surgir nuevas violencias. El DDR, por tanto, por sí sólo, no comporta la paz, sino que la facilita. Es un elemento más de un proceso más amplio con muchos compromisos, aunque el más importante de ellos es preparar a los excombatientes para que sean instrumentos de paz. En el caso de que se trate de un DDR para las Fuerzas Armadas, el objetivo es reintegrarlas a la

vida civil en el marco de una reestructuración de dichas fuerzas, para hacerlas menos numerosas y poder reducir así los gastos militares (dividendo del desarme) en lo que se ha llamado reforma del sistema de seguridad (SSR).

Para el PNUD, los **objetivos** del DDR serían, pues, los siguientes:

- contribuir a la seguridad y la estabilidad
- facilitar la reintegración de los ex combatientes a la vida civil
- devolver la confianza a las partes enfrentadas
- prevenir o mitigar futuras violencias
- contribuir a la reconciliación
- liberar recursos humanos y económicos para la reconstrucción y el desarrollo

Para Naciones Unidas, la **definición** de las diferentes etapas del DDR es la siguiente:

Desarme: recogida, documentación, control y eliminación de armas pequeñas, ligeras y pesadas, municiones y explosivos de combatientes. Es una etapa que necesita de observadores militares, proporcionados a veces por la comunidad internacional (Naciones Unidas, países amigos, etc.).

Desmovilización: liberación oficial y controlada que se da a combatientes activos de las fuerzas

armadas u otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede extenderse desde el acantonamiento de los combatientes en centros temporales, hasta la concentración de tropas en campamentos habilitados para ello (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles).

Reinserción: asistencia ofrecida a los ex combatientes durante la desmovilización, previa al proceso de reintegración. Se trata de una forma de asistencia transicional para cubrir las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias y que puede incluir prestaciones para la seguridad, alimentos, ropa, servicios médicos, educación a corto plazo, formación, empleo y herramientas.

Reintegración: proceso por el que los ex combatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares. Es esencialmente un proceso social y económico que se produce en primer lugar en las comunidades. La reintegración es una etapa que suele durar tres años, en cuanto a la asistencia oficial.

Hay al menos siete **tipos de desarme y desmovilización**, de los que sólo uno contempla programas de reintegración. El resto sólo se refiere a la entrega de las armas y a la desmovilización de los combatientes. Son los siguientes:

Tipos de Desarme y Desmovilización:

- 1 – Desarme, desmovilización y regreso a la sociedad civil, **sin contraprestaciones**
- 2 – Desarme, desmovilización, regreso a la sociedad civil y **beneficios temporales para los principales mandos del grupo**
- 3 - Desarme, desmovilización y regreso a la sociedad civil con un **kit de vuelta** (pago en metálico, comida y transporte) para todos los ex combatientes
- 4 – Desarme, desmovilización y regreso a la sociedad civil, con un **pago mensual** durante un tiempo para todos los ex combatientes
- 5 – Desarme, desmovilización e **integración a las Fuerzas de Seguridad del Estado**
- 6 - Desarme, desmovilización y participación en un **programa de reintegración** a la sociedad (DDR)
- 7 – **Modelo mixto** entre el tipo 5 y cualquiera de los otros

El DDR tiene como **beneficiarios** a cinco tipos de personas, que requieren atenciones específicas en cada una de las etapas del proceso:

- 1 – los hombres y mujeres adultos combatientes
- 2 – los menores soldado (con atención específica para las chicas)
- 3 – las personas no combatientes asociadas a los grupos armados (desmovilizados con tareas de apoyo logístico)

- 4 – los discapacitados y heridos
- 5 – los familiares dependientes de los combatientes (sólo en ocasiones)

Es de resaltar que no todas las personas que participan en la reinserción, participan igualmente en la fase de desarme y desmovilización. Es el caso de los familiares y de aquellas personas económicamente dependientes de los combatientes.

En los últimos años, numerosas Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas han incluido programas de DDR en su mandato¹, y el PNUD ha colaborado en unos 30 países a lo largo de su historia de implicación con los DDR. La ONU ha editado, además, una Guía Operacional (United Nations, 2010 a) que recoge todos los aspectos a considerar para el diseño de un DDR. Los esfuerzos internacionales para el DDR se han desarrollado en el marco de la Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración (SIDDR), a través del Grupo de Trabajo Interagencias sobre DDR de la ONU, en el que colaboran 15 agencias bajo unos Estándares Integrados de DDR (IDDRS). La UN Peacebuilding Commission (PBC) también colabora en esta misión. La UE, por su parte, ha colaborado en más de 20 programas de DDR a través de fondos económicos para las distintas fases de los mismos. La Comisión Europea aprobó el 14 de diciembre de 2006 el “Concepto de la UE de apoyo al DDR”, que complementa el “Marco político de la UE de apoyo a la Reforma del Sector de Seguridad”, de junio de 2006.

Para hacer viable un proceso de DDR son necesarias algunas **condiciones**, como disponer de un **marco legal** y de **instituciones** capaces de organizarlo y gestionarlo correctamente y coordinadamente, disponer de los **recursos suficientes** para todas las etapas del proceso, no sólo de algunas, **decisión firme de los combatientes** de entrar en un proceso de este tipo, **confianza** de los combatientes en dicho proceso y en quienes lo dirigen, y disponer de un entorno de **seguridad comunitaria** que dé garantías a los excombatientes para regresar a sus lugares de origen. En este sentido, existe una vinculación entre el proceso de reintegración con el concepto de **seguridad humana**, que potencia la seguridad de las personas y las comunidades, a través de un desarrollo integral, en detrimento del viejo esquema de la seguridad militar basada en las armas (Working Group Community Security and Community-based DDR in Fragile States, 2009). Cuanto más empoderamiento y capacidad de decisión tengan las personas y las comunidades, habrá más posibilidades de desarrollo y menos de que crezca la violencia. También se requieren **garantías de protección para los desmovilizados**, que han de tener la seguridad de que no van a sufrir atentados por su condición de excombatientes afiliados a grupos armados.

1 La primera experiencia de Naciones Unidas fue en El Salvador, en 1989. En la actualidad tienen mandato sobre DDR siete operaciones: MONUSCO (RD Congo), UNMIL (Liberia), ONUCI (Costa de Marfil), MINUSTAH (Haití), UNAMID (Darfur), UNMIS (Sur del Sudán) y UNAMA (Afganistán).

El **coste** de un DDR depende de múltiples variables, la más importante de las cuales es el nivel de vida de la población afectada. No es lo mismo Colombia que Afganistán o la RD Congo. Un estudio de la Escuela de Cultura de Paz de 2008, estimó el coste medio por desmovilizado en 1.465 dólares, teniendo en cuenta que la mayoría de los programas eran en países con una renta por habitante muy baja (618 dólares de media), con lo que el promedio era de un coste 2’3 veces superior al de la renta por habitante. Programas más recientes (Burundi y R. Centroafricana) han situado el coste medio en 2.911 dólares por desmovilizado, siempre en países africanos.

El tamaño de los grupos desmovilizados (sin incluir las Fuerzas Armadas) es muy variable, yendo de unas pocas decenas de integrantes a decenas de miles de combatientes, sobresaliendo los casos de la UNITA (Angola) y SPLA (Sur del Sudán).

GRUPO	PAÍS	NÚMERO
UNITA	Angola	105.000
SPLA (*)	Sur del Sudán	80.000
LURD	Liberia	34.273
AUC	Colombia	31.671
Maoístas	Nepal	31.152
MEND	Nigeria	20.192
Forces Nouvelles	Costa de Marfil	17.000
Ninjas	Congo	15.000
MODEL	Liberia	13.148
AFL	Liberia	12.254
LRA	Uganda	12.119
Gardiens de la Paix	Burundi	11.733
FMLN	El Salvador	11.000
MNLF	Filipinas	10.000
Combatants Militants	Burundi	9.668
FNL	Burundi	8.500
WNBF	Uganda	4.047
GAM	Indonesia (Aceh)	3.000
URNG	Guatemala	3.000
Contra	Nicaragua	2.300

(*) A desmovilizar a partir de 2012

La agenda del DDR

Una DDR típico sigue unas pautas generales, que se detallan a continuación:

- Efectuar una misión de evaluación y diseño del programa
- Creación de los organismos estatales encargados de su ejecución

- Coordinación con otros organismos nacionales e internacionales que acompañarán el proceso
- Aseguramiento de los recursos económicos necesarios para el programa
- Información a la población del inicio del programa, para generar aceptabilidad
- Acantonamiento o concentración (desmovilización móvil) de los excombatientes en lugares asignados y por categorías, y por el tiempo más breve posible (lugares diferenciados para combatientes armados, menores, mujeres², discapacitados y combatientes no armados).
- Garantías de seguridad para los acantonados/ concentrados, así como control de las rutas de acceso a dichos lugares
- Entrega de un kit de subsistencia (calzado, enseres de limpieza, ropa, utensilios de cocina, etc.)
- Recogida de explosivos y minas y almacenamiento de los mismos en un lugar seguro
- Identificación previa de zonas minadas por los combatientes para su desminado
- Identificación de los combatientes y registro biométrico mediante sistemas móviles
- Selección de los beneficiarios (incluidos los que no han portado armas)
- Sistema Informatizado de Gestión de datos³
- Atención médica y salud mental
- Ceremonia de entrega de armas
- Destrucción o almacenamiento en sitio seguro de las mismas⁴
- Entrega del certificado de desmovilizado
- Vuelta a los lugares de acantonamiento o concentración para la fase de reinserción
- Atención psicosocial
- Introducción a la cultura de paz, a los Derechos Humanos y a la educación en valores
- Aplicación de la justicia transicional para algunas personas
- Orientación de oportunidades socioeconómicas (con posibilidad de integrarse en las Fuerzas Armadas o de Seguridad)
- Estudios de mercado para ofrecer oportunidades laborales
- Implicación de Cámaras de Comercio, patronales y asociaciones de empresas
- Integración al sistema educativo formal, especialmente para los menores
- Capacitación laboral⁵
- Talleres de resolución de conflictos
- Formación en la autogestión (aprendizaje en la toma de decisiones)
- Creación de empresas
- Beneficios fiscales para las empresas ocupacionales
- Opción al microcrédito (a nivel individual o por grupos, previa formación sobre los compromisos adquiridos)
- Entrega de tierras
- Acceso a los servicios sociales
- Campañas de sensibilización a las comunidades de acogida
- Identificación de las áreas de retorno y reasentamiento
- Vuelta a las comunidades o a un nuevo destino laboral
- Planificación de la incorporación a las grandes ciudades
- Creación de asociaciones de excombatientes por la paz
- Políticas de reconciliación
- Estrategias de desarrollo comunitario

Con posterioridad a la entrega de las armas y la desmovilización, pero no antes ni simultáneamente, es conveniente lanzar **programas de recogida de armas** en manos de la sociedad civil, evitando el tipo de programas de pago en metálico para evitar la recompra de armas. Es mejor el planteamiento de "armas por bienes", "armas por educación" o "armas por desarrollo". La participación de las mujeres es muy importante en estos programas.

De la misma forma, antes de iniciarse un DDR, y en paralelo a la firma de un acuerdo de paz, los actores armados pueden llegar a un acuerdo para el **desminado** de las zonas en las que haya artefactos de este tipo, con objeto de asegurar que no producirán víctimas sobre la población civil. Para esta labor puede contarse con la participación de organismos internacionales especializados.

Para algunos contextos como el de Haití, Afganistán, Liberia o Costa de Marfil, Naciones Unidas ha acuñado el término de "**segunda generación de DDR**", para definir los esfuerzos en promover la seguridad en zonas donde hay presencia importante de milicias, bandas criminales, narcotraficantes o grupos paramilitares, todos ellos armados, que utilizan grandes dosis de violencia contra la población civil. Se necesitan, pues, programas para desarmar a estos grupos, de naturaleza diferente a las guerrillas, especialmente porque no existe de por medio un acuerdo de paz. Es una estrategia parecida a los programas de Reducción de la Violencia Comunitaria (CVR). Varias Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como la MINUSTAH, han tenido que diseñar programas

2 ONU Mujer (antes UNIFEM) colabora en tareas de desmovilización de mujeres.

3 La oficina de Crisis Prevention & Recovery (BCPR) del PNUD dispone de un programa estandarizado.

4 En ocasiones, las armas entregadas son fundidas y convertidas en estatuas figurativas de aspectos de la paz y la reconciliación. En cualquier caso, la ceremonia de destrucción de las armas debe hacerse con sensibilidad, dado su elevada carga simbólica. En cuanto al almacenamiento, el PNUD dispone en el BCPR de una Unidad encargada de la desmovilización y el control de las armas ligeras (SADU).

5 La formación profesional debe estar adaptada a la demanda de empleo en la comunidad a fin de generar probabilidades de ocupación.

de desarme y reintegración específicos para este tipo de situaciones de inseguridad comunitaria, donde no son aplicables los esquemas clásicos de un DDR. En ocasiones, estos programas han de tener una dimensión regional, por ejemplo en Pakistán-Afganistán, Sudán-Chad o Liberia-Costa de Marfil, en consideración al flujo de armas que va de un país a otro o de la movilidad de los actores no estatales extranjeros. En este estudio no nos ocupamos de este tipo de DDR. (United Nations, 2010 b).

Para el PNUD, las **condiciones** esenciales para el correcto inicio de un DDR son las siguientes:

- Compromiso de todas las facciones militares y políticas para desarmarse, desmovilizarse y aplicar el cese al fuego o el acuerdo de paz
- Cese de hostilidades
- Acuerdo sobre las modalidades del cese al fuego y su verificación
- Objetivos y estrategias claras
- Acuerdo sobre el número de participantes
- Dispositivos claros de seguridad jurídica, política y práctica para los desmovilizados
- Estrategias de apoyo para las mujeres excombatientes y los menores-soldado

En la **planificación** del DDR es importante que participen los sectores nacionales, regionales y locales que puedan aportar conocimiento y recursos humanos y económicos, y que lo hagan sin dilación y con anticipación. Es importante que la conducción del DDR esté en manos de civiles, no de militares, aunque las Fuerzas Armadas intervengan en la fase de desarme. Un DDR mal planificado o hecho a destiempo, con retraso, es causa de muchos problemas. En la fase de reintegración, de una manera particular, es de suma importancia implicar a empresas de diferentes sectores para que puedan ofrecer empleo a los excombatientes que ya han recibido una formación laboral. Para ello es conveniente que el gobierno proporcione incentivos fiscales a dichas empresas. El gobierno ha de facilitar igualmente un programa de microcréditos para los excombatientes que decidan crear pequeños negocios. El acompañamiento internacional será igualmente importante en muchos casos, contando con la experiencia del Banco Mundial, del PNUD, de la UNICEF, de la Organización Internacional de Migraciones y agencias de cooperación al desarrollo. En algunas ocasiones en las que hay Operaciones de Mantenimiento de la Paz con un mandato sobre la aplicación de un DDR, Naciones Unidas asume la gestión del mismo. Normalmente, sin embargo, es una agencia o una comisión de carácter estatal la que se responsabiliza y coordina la gestión. En Colombia, por ejemplo, es competencia de la Alta Consejería para la Reintegración.

Todo el proceso de DDR ha de tener una clara dimensión de género, atendiendo a las **mujeres** con programas y estrategias especiales. Las mujeres combatientes han sufrido a menudo abusos sexuales que luego habrá que tratar en terapias psicológicas de la fase de desmovilización o reinserción. En los momentos de acantonamiento, han de estar separadas de los hombres para no sufrir hostigamientos, y en la fase de reintegración es conveniente llevar a cabo programas específicos para ellas.

Resulta fundamental **iniciar un DDR** tan pronto se ha firmado un acuerdo de paz. Por desgracia, hay procesos de DDR que empiezan con años de retraso, manteniendo en algunos casos a los combatientes en lugares de acantonamiento a la espera de que lleguen los recursos necesarios o se organice la infraestructura pertinente. Un retraso excesivo desmotiva, por un lado, pero corre el riesgo de que una parte de los combatientes se busquen la vida en actividades ilícitas y/o violentas. Para que ello no ocurra, es aconsejable que quienes intervienen en la negociación de un acuerdo de paz prevean con la antelación suficiente cómo será un futuro proceso de DDR y busquen los apoyos necesarios para que pueda iniciarse con prontitud. Lo antes posible debe crearse una Comisión Nacional de DDR, un organismo abierto en el que estén representados todos los sectores afectados, incluidos los grupos armados a desarmar. En algunos países en los que hay una Operación de Mantenimiento de la Paz, la ONU colabora directamente en la gestión del DDR a través de sus misiones.

INICIO DEL DDR			
País	Acuerdo de Paz o Alto el Fuego	Inicio DDR	Meses de diferencia
Afganistán	12-2001	10-2003	22
Angola	04-2002	04-2002	0
Burundi	12-2002	12-2004	24
Burundi	2008	2009	(12)
Colombia	07-2003	11-2003	4
Comoros	2008	06-2010	(24)
Congo	11-1999	01-2000	2
Costa de Marfil	07-2003	05-2005	22
Costa de Marfil	03-2007	07-2007	4
Chad	07-2009	11-2010	16
Eritrea	12-2000	10-2002	22
Guinea-Bissau	11-1998	08-2000	21
Indonesia (Aceh)	08-2005	09-2005	1
Liberia	08-2003	12-2003	4
Nepal	06-2006	08-2011	62
Nigeria	06-2009	06-2010	12
R. Centroafricana	03-2003	12-2004	21
R. Centroafricana	2008	2009	(12)
RD Congo	04-2003	07-2004	15
Sierra Leona	07-1999	10-1999	3
Somalia	01-2004	01-2005	12
Sudán	01-2005	09-2005	8
Sudán (Sur)	2005	2009	(48)

El desarme y la desmovilización

Se trata de la primera fase del proceso, y es condición imprescindible para poder entrar en las fases de reintegración. En un período de pocos días, los combatientes se acantonan o se concentran en lugares especificados para hacer entrega de sus armas, ser identificados, recibir un certificado de desmovilización y ser registrados para entrar en las fases posteriores. Existe la posibilidad de no acantonar todos los combatientes en un mismo sitio, y optar por concentraciones en lugares determinados por las partes, manteniendo cierto respeto a las estructuras existentes (frentes, por ejemplo). En este caso, el proceso de identificación se haría desde unidades móviles.

En algunas ocasiones, y sin que pueda hablarse de un DDR convencional, la entrega de armas es voluntaria e individual, y no tanto resultado de un acuerdo que implica a todos los miembros de un grupo armado. En la RD Congo, R. Centroafricana o Somalia, la entrega voluntaria de armas ha sido una experiencia piloto para después poder iniciar un DDR convencional.

En la fase de desarme normalmente se recogen

armas ligeras y munición, así como explosivos y minas, y en pocas ocasiones hay entrega de armas pesadas (como en Afganistán). En cuanto al proceso de recolección de armas, en la mayoría de los casos quedan bajo custodia de las Fuerzas Armadas o de la policía, aunque en algunas experiencias (Burundi, Costa de Marfil, R. Centroafricana), las armas son destruidas en actos públicos cargados de simbolismo. En bastantes casos, hay que señalar, existe un cierto descontrol sobre el destino de las armas, con el riesgo de desvío hacia los mercados ilegales. Por ello, los organismos internacionales recomiendan la destrucción rápida de las armas recolectadas.

En cuanto a la desmovilización, uno de los principales problemas observados es que en muchas ocasiones se desconoce el número de combatientes por desmovilizar, bien por la falta de planificación previa o por el interés del grupo armado de incluir a familiares y amigos. Otro problema es la falta de fondos para muchos programas en esta fase, con lo que no se pueden realizar los pagos a los desmovilizados, lo que puede comportar protestas o incluso una rebelión de los antiguos combatientes. Además, y en función de las recompensas establecidas para la desmovilización, se puede dar

el fenómeno de actores que no eran combatientes pero que se acogen al programa por los incentivos que se dan, fenómeno denominado “combatientes fantasma”. Ese fue el caso producido en Camboya o la RD Congo, entre otros casos.

En la desmovilización se efectúa una encuesta a cada combatiente, para determinar su edad, sexo, grupo étnico, estado civil, personas a su cargo, familiares, nivel educativo, competencias profesionales, grado en el grupo armado, necesidades específicas, expectativas, necesidades, comunidad de origen, región de destino preferido, problemas de seguridad, etc. Estos datos son informatizados en lo que se llama el Sistema Informatizado de Gestión (SIG).

Uno de los aspectos más controvertidos del DDR es la cantidad de armas entregadas por los combatientes en la fase del desarme. Aunque el sentir popular es de cada combatiente dispone de un

arma, lo cierto es que en la mayoría de los grupos armados no exista tal distribución, por cuanto hay efectivos que no entran en combate, no disponen de armamento y, en cambio, pueden desmovilizarse en el momento de iniciarse un DDR. También es cierto que una cantidad indeterminada de armas suele ocultarse, o se entregan armas en desuso y en muy mal estado. Entre una cosa y la otra, lo real es que, de media, se entregue un arma por cada dos combatientes.

El Salvador, Afganistán y Nicaragua (contra), por este orden, son los tres casos que registran un porcentaje superior a la media. Por el contrario, es de destacar el pequeño porcentaje de entrega de armas registrado en Nepal, Nigeria, Liberia e Indonesia (Aceh). También es de señalar que las desmovilizaciones de los últimos años presentan unos índices de entregas de armas inferiores a las desmovilizaciones de los años noventa.

ARMAS ENTREGADAS POR LOS COMBATIENTES EN ALGUNOS PAÍSES

País	Desmovilizados	Armas entregadas	Armas por persona	Años
Afganistán	63.000	47.575	0'75	2003-2005
Angola	85.000	33.000	0'38	2002
Colombia (AUC)	31.673	18.051	0'57	2004-2006
Congo	15.000	6.500	0'43	2000
El Salvador	11.000	10.200	0'93	1992
Filipinas (MNLF)	10.000	4.874	0'49	1999
Guatemala	3.000	1.824	0'61	1995
Indonesia (Aceh)	3.000	840	0'28	2005
Liberia	107.000	28.314	0'26	2005
Nepal	31.152	3.475	0'11	2011
Nicaragua (contra)	23.000	17.000	0'74	1990
Nigeria	20.000	2.700	0'13	2010
Sierra Leona	72.500	42.300	0'58	2002

Como parece lógico pensar, no se puede desmovilizar a todos los combatientes a la vez cuando el grupo es numeroso, por lo que puede llevar algunos días. La posibilidad de que al final se desmovilice un número mucho más elevado de personas de lo previsto inicialmente puede llevar a una saturación de los campos de acantonamiento, con los problemas de hacinamiento, salubridad, malnutrición y tensión pertinentes. En algunos contextos, inmediatamente después de finalizar la desmovilización hay una primera compensación económica para cada persona, independientemente del pago o de las ayudas que se conceden posteriormente en la fase de reinserción, pero ello comporta múltiples inconvenientes. Es mejor pagar en especies (Ayudas Transitorias de Subsistencia) y vincularlo a un compromiso con la fase de reintegración.

La reinserción y la reintegración

Esta etapa se puede subdividir en dos fases, aunque en varios países se presenta de forma única y combinada. Después de la desmovilización, los combatientes se quedan sin sus medios habituales de ingresos o de supervivencia. Durante este período inicial, llamado de **reinserción**, hay que proporcionar a los excombatientes y a sus familias los medios necesarios para vivir dignamente, satisfaciendo sus necesidades básicas. Para los menores-soldado, lo importante es proporcionarles escolaridad en sus comunidades de origen y lo más rápidamente posible. Su estancia en los campos de acantonamiento ha de ser breve. No es conveniente que los menores reciben retribuciones monetarias. De la misma forma, las mujeres han de recibir un tratamiento diferenciado, tanto en esta etapa como

en posterior, ya que han de crearse programas de reintegración específicos para ellas. Es imperativo, en cualquier caso, que no exista discriminación para las mujeres excombatientes, ya que existen muchas experiencias de DDR en que han sido relegadas. La etapa de la reinserción dura varios meses, pero conviene que no se alargue en exceso, para no crear dependencias en los beneficiarios.

Lo habitual es que en la fase de reinserción se ofrezca una variedad de servicios, como un chequeo médico para valorar los daños tanto físicos como psíquicos, atención básica (alimentación, higiene, vestuario y calzado), la definición del perfil sociolaboral de cada excombatiente, información sobre su estatus y sus posibilidades de reintegración, la educación y formación vocacional, e incluso en algunos casos, el posterior transporte a las comunidades de acogida. Lo fundamental de esta fase, que dura unos meses, es preparar a los excombatientes para adentrarse en la etapa de reintegración, que tiene unos plazos más dilatados.

Después de la primera fase empieza la **reintegración**, que suele durar varios años. Como grupos vulnerables, los desmovilizados no disponen de las herramientas necesarias para integrarse por sí solos a la vida económica y social. Es además un grupo habituado a convivir con las armas. En esta fase se trata de proporcionarles medios de vida sostenibles. Son diversas las actividades que se realizan: microproyectos, educación, formación profesional, trabajos en servicios públicos (especialmente para la reconstrucción de las infraestructuras dañadas por el conflicto), trabajos agrícolas, ganaderos, piscícolas o en la industria (Escola de Cultura de Pau, 2006). En esta fase es interesante vincular los proyectos con las políticas de cooperación al desarrollo que trabajan a largo plazo.

Los programas de reintegración también deben tratar las necesidades especiales de otros grupos destinatarios que no han sido desmovilizados oficialmente. Este grupo consiste en gente joven que ha crecido en campos militares, los mayores, los discapacitados de guerra que abandonaron el grupo armado y las viudas (GTZ, FSS, PPC, FHS 2004).

Cabe distinguir entre las **reintegraciones individuales** y las comunitarias. La primera tiene como foco central al individuo. Se le proporciona unos beneficios de tipo jurídico, asistencial, formativo y laboral, con independencia de donde vaya a instalarse después. La **reintegración comunitaria**, en cambio, focaliza el beneficio en la comunidad de acogida, con el propósito de no

discriminar justamente a las personas y sectores que no se involucraron en el conflicto armado mediante el uso de las armas. El excombatiente recibe lógicamente beneficios, pero de tal forma que es su comunidad la que goza de la ayuda principal. Se beneficia, por tanto, como miembro de la comunidad de acogida, destinataria de la ayuda. Prima, en este caso, su nueva condición de "civil", más que su pasado de "armado". Es importante, además, que el excombatiente reciba una formación profesional adaptada a las necesidades de la comunidad, para que ambos resulten beneficiados. Como señala el PNUD, el apoyo a la reintegración de los excombatientes no debe considerarse como un "derecho", sino como una "inversión" en la seguridad del conjunto de la población. La reintegración comunitaria también recibe el nombre de "desarrollo según la zona" (ABD), que se caracterizan por estar centradas en zonas geográficas bien definidas y que responden a las necesidades reales de la población, más que a categorías predefinidas; son verdaderamente participativos y están gestionados por entes locales. Suelen prestar especial atención a la reconstrucción de infraestructuras económicas y sociales (camino, puentes, escuelas, centros de salud, servicios de agua, etc.). La participación de ONG y redes sociales en la planificación de la reinserción en las comunidades será un elemento decisivo para el buen funcionamiento de los programas y para obtener un buen clima de aceptación. En definitiva, los excombatientes son los participantes, mientras que las comunidades son las beneficiarias.

La reintegración va acompañada de **otras medidas** de calado, tanto políticas, como económicas y sociales, que han de fortalecer la paz y complementar los propósitos del DDR, como el retorno de las personas desplazadas y refugiadas, la creación de mecanismos de justicia transicional, la formación de comisiones de la verdad, políticas de reconciliación, estrategias de derechos humanos, redacción de una nueva constitución, formación de nuevos partidos políticos, celebración de elecciones, creación de un nuevo sistema judicial, promover la buena gobernanza, acceso a la tierra y al crédito, reforma del sistema de seguridad, etc. La reintegración, y el conjunto del DDR, es pues un componente de una estrategia amplia de construcción de paz y de desarrollo humano.

Los DDR de los últimos años

En los procesos de paz que ha tenido el mundo en los últimos diez años, no siempre se ha producido

un DDR, aunque sí en la mayoría de los casos. En los procesos seguidos desde 2000, hay las excepciones de Irlanda del Norte (donde hubo desarme sin reintegración), y Nepal (entrega de armas sin reintegración). También se da el caso de Afganistán, que sin un acuerdo de paz final, existe un programa de desmovilización.

Entre 2008 y 2011 se han registrado programas de DDR en al menos 22 países (Afganistán, Iraq, Somalia, Sur del Sudán, R. Congo, RD Congo, Comoros, Darfur (Sudán), Ruanda, Guinea-Bissau, Liberia, Colombia, Chad, Uganda, Nigeria, Sri Lanka, R. Centroafricana, Burundi, Costa de Marfil, Nepal y Este del Sudán), beneficiando a más de 413.000 excombatientes entre los años 2011 y 2012. Los programas más numerosos son los de la RD Congo y Sur del Sudán.

En el 2010, el PNUD proporcionó asistencia a 25.000 hombres y 7.000 mujeres excombatientes en Burundi, Colombia, Costa de Marfil, RD Congo, Kosovo, Nepal, R. Congo, Sudán y Uganda. Preveía empezar ocho programas de DDR que se esperaba estuvieran operativos en el 2011, concretamente en Afganistán, Chad, Comoros, Guinea-Bissau, Iraq, Nigeria, Somalia y Sri Lanka. En los años inmediatamente anteriores había contribuido a DDR en R. Centroafricana, RD Congo, Haití, Indonesia (Aceh), Nepal, Níger, República del Congo, Serbia y Sudán.

Acuerdos de paz

<u>Año</u>	<u>País</u>	<u>DDR</u>
2010	Chad	SI
2009	Nigeria (MEND)	SI
2009	RD Congo (CNDP)	SI
2008	R. Centroafricana	SI
2008	Burundi (FNL)	SI
2007	Costa de Marfil	SI
2006	Nepal	desarme
2006	Este del Sudán	SI
2005	Sudán del Sur	SI
2005	Irlanda del Norte	desarme
2003	Indonesia (Aceh)	SI
2002	Angola	SI
2002	Sierra Leona	SI
2001	Afganistán	SI
2000	Burundi	SI

Como se ha señalado, el PNUD tenía previsto iniciar en **Afganistán** un nuevo programa de

DDR. Entre 2005 y marzo del 2011, el PNUD ha colaborado igualmente en un programa de Desmantelamiento de Grupos Armados Ilegales (DIAG), con un coste de 116 millones de dólares. Con anterioridad, entre los años 2003 y 2006, funcionó el New Beginning Programme (ANBP), que recibió el apoyo de la UNAMA y del PNUD, así como asistencia económica del Japón, y que permitió desarmar a 63.380 antiguos oficiales y soldados, reintegrar a 53.145 excombatientes y recoger 94.262 armas ligeras y mediadas, así como 12.248 armas pesadas.

El DDR de **Burundi** se llevó a cabo entre 2004 y 2008 para desmovilizar a 78.000 combatientes, de los que 41.000 pertenecían a las Fuerzas Armadas, 15.500 a diferentes grupos armados y 21.400 a dos milicias paramilitares. El coste del programa fue de 84'4 millones de dólares. En 2009 se inició un nuevo proceso de DDR en el país, para los 8.500 combatientes de las FNL de Agathon Rwaswa, el último grupo en firmar los acuerdos de paz. El DDR, gestionado desde el Ministerio de Solidaridad Nacional, debía completarse en 2011 y preveía la integración de 2.100 combatientes en el Ejército, 1.400 en la policía y 5.000 en programas de reintegración, todo ello con el apoyo del Banco Mundial, que ha puesto 22'5 millones de dólares, de los que 1'2 han sido para la desmovilización, 5'1 para la reinserción, 8'4 para la reintegración, 2'6 para los grupos vulnerables y 4'5 para la gestión del programa, que incluía la asistencia a 11.000 adultos "asociados" a las FNL, que primeramente fueron acantonados y después debían retornar a sus comunidades. Para las mujeres (unas 1.200), se puso en marcha un programa especial por el que se les concedía microcréditos a través de 60 instituciones locales, especialmente para tareas agrícolas.

En **Colombia**, resultado de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y de las desmovilizaciones individuales de personas pertenecientes a las guerrillas (con una media de 2.642 personas anuales en el quinquenio 2006-2010), un total de 31.803 personas fueron atendidas en programas de DDR por la Alta Consejería de Reintegración, en el período agosto 2010-julio 2011. 25.720 recibieron atención educativa y 9.271 en formación para el trabajo. El presupuesto gubernamental para el Programa de Reintegración de los últimos tres años, sin contar la cooperación internacional, ha sido de 78'4 millones de dólares para 2011, 95'4 para 2010 y 94'3 para el 2009.

En el archipiélago de las **Comoros**, en el 2011 se llevó a cabo un pequeño programa de DDR

destinado a 50 personas, la mitad de las cuales eran fuerzas de la Gendarmería, con el apoyo del PNUD, en el marco del Fondo de Consolidación de la Paz, financiado por la ONU. Se concedieron microcréditos y se puso en marcha un proyecto de reconciliación con las víctimas. En junio del 2010 se inició un primer programa de DDR destinado a 350 personas, entre Fuerzas Armadas y víctimas de la revuelta de 2008, sofocada por la Unión Africana, en el que recogieron muy pocas armas. El objetivo es recoger 400 armas.

A mediados de 2010 empezó la primera fase para la desmovilización de 1.200 combatientes de las Forces Nouvelles en **Costa de Marfil**, un proceso monitoreado por Naciones Unidas a través de UNOCI, y que supondría la integración de estos combatientes en las Fuerzas Armadas del país. Las elecciones de final de año, y la negativa del presidente de aceptar los resultados, con la consiguiente guerra civil, paralizaron los planes del DDR. El nuevo presidente, Alassane Ouattara, tomó posesión de su cargo el 12 de mayo de 2011, y el primero de junio nombró su primer gobierno, con el líder de las Forces Nouvelles como primer ministro. La UNOCI empezó a mediados de año un programa de recolección de armas y de retorno de los excombatientes a la vida civil, en colaboración con el Programa Nacional para la Reinserción y la Rehabilitación Comunitaria. En agosto de 2011, el gobierno anunció un plan de desmovilización de 17.000 combatientes, que debería completarse a finales del año. En septiembre, 5.000 de ellos se habían integrado en programas de reinserción, y otros 5.000 se integraron en las Fuerzas Armadas.

En noviembre de 2010, 4.080 combatientes del UFR, UFDB, CDR y UFDD/F depusieron sus armas en el **Chad**. Desde el 2007, más de 1.000 menores han sido separados de los grupos armados en este país. Naciones Unidas tiene previsto planes educativos para ellos, en un esfuerzo de reintegración a sus comunidades, tras un acuerdo firmado en junio del 2011.

En **Guinea-Bissau** hay un programa de reforma del sistema de seguridad destinado a reducir los efectivos de las Fuerzas Armadas, mediante un programa de DDR gestionado por el PNUD y el Fondo de Consolidación de la Paz. Naciones Unidas cuenta con una Oficina Integrada de Construcción de Paz en el país (UNIOGBIS).

En **Liberia**, la Organización Internacional de Migraciones (IOM) lanzó en 2010 un programa de reintegración para 400 excombatientes, con apoyo del gobierno de Alemania, y de una

duración de ocho meses. Se centró en actividades de agricultura ecológica. Entre el 2003 y el 2008, Liberia llevó a cabo un extenso programa de DDR que afectó a 103.000 combatientes y costó 110 millones de dólares.

En **Nepal**, no ha sido hasta agosto de 2011 que los 31.152 maoístas procedieron a la entrega de sus 3.475 armas a un comité multipartito encargado de supervisar el proceso de paz después del nombramiento de su líder, Baburam Bhattarai, como primer ministro. Los maoístas permanecían acantonados desde el fin del conflicto armado en el año 2006. Hay 1.000 mujeres entre los 3.000 menores-soldado a desmovilizar, que requerirán un tratamiento específico debido a la discriminación que sufren las mujeres por la naturaleza patriarcal de la sociedad nepalí. El Banco Mundial ha apoyado el acantonamiento y el pago a las familias afectadas por la violencia del conflicto, con 52 millones de dólares.

DDR EN 2011 Y 2012

País	Beneficiarios
Afganistán	n.d.
Burundi	8.500
Chad	4.080
Colombia	31.803
Comoros	50
Costa de Marfil	17.000
Guinea Bissau	n.d.
Iraq	n.d.
Liberia	400
Nepal	31.152
Nigeria	20.192
R. Centroafricana	8.500
R. Congo	30.000
RD Congo	150.000
Ruanda	5.669
Somalia	60
Sri Lanka	n.d.
Sudán (Darfur)	+ 1.000
Sudán (Este)	2.254
Sudán del Sur (2012)	90.000
Sudán del Sur	12.525
Uganda	n.d.
TOTAL	+ 413.185

En **Nigeria** existe un programa de reinserción para los 20.192 combatientes del MEND amnistiados en el 2009. El proceso no se inició hasta mediados de 2010, y finalizó en septiembre de 2011, con un presupuesto de 30 millones de dólares, aportados por las multinacionales del petróleo y del gas. Se entregaron muy pocas armas (2.700) y la reintegración empezó tarde y con muchas

deficiencias, lo que generó protestas. La agencia de servicios de la ONU, UNOPS, desarrolló programas de reorientación. Los amnistiados recibieron un pago de 439 dólares antes de la reintegración. A mediados de 2011, 5.000 excombatientes se beneficiaban de programas educativos u ocupacionales. Se concedieron microcréditos. Hubo críticas en el sentido de que se trataba más de un programa de control de armas que de reintegración. Además, la amnistía criminalizó a los beneficiarios y quitó entidad a sus reivindicaciones para mejorar la situación del Delta del Níger. El Programa de Amnistía, que finalizó en septiembre de 2011, forma parte de la oficina del Consejero Especial del presidente para el Delta del Níger.

En la **República Centroafricana** existe un DDR para cinco grupos (APRD, UFR, MLJC, UFDR y FDPC), que suman 8.500 combatientes, con un presupuesto de 27 millones de dólares, y gestionado por la Oficina de Apoyo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz de la RCA. Es un programa a tres años, que empezó un año después de firmarse el acuerdo de paz en 2008, con el Diálogo Político Inclusivo. Está supervisado por observadores militares de la CEEAC (Comunidad Económica de Estados de África Central). El Comité de Dirección está compuesto por el gobierno (el general Sylvestre Yangongo, ministro delegado de la Presidencia de la República encargado del DDR), los cinco grupos armados, el PNUD, MICOPAX, la BINUCA, el Banco Mundial, Francia y la Comisión Europea, que se reúne quincenalmente. Se han creado catorce comités locales. El acuerdo alcanzado en junio de 2011 entre el Gobierno y el CPJP establecía un proceso de DDR que incluía a los menores soldados de este grupo. Sin embargo, un informe elaborado conjuntamente entre Watchlist International y IDMC señaló que los menores todavía eran muy activos en las milicias de autodefensa locales. El informe afirmaba que existían unos 2.000 menores en estas milicias, cuyo número era superior a los menores existentes en los grupos armados.

En la **R. Congo** existe un programa de DDR para los milicianos Ninja, que está previsto termine en septiembre de 2011. Afecta especialmente a la región de Pool, y cuenta con el apoyo del Banco Mundial. En el 2009 ya se empezó un programa, que benefició a 30.000 excombatientes, incluidos 19.000 desmovilizados de después de la guerra de 1999 que no entraron en una fase de reintegración, 5.000 ninjas y 6.000 miembros de las Fuerzas Armadas. El coste de este programa era de 24'2 millones de dólares, financiados por el Banco Mundial.

En la **RD Congo**, el Banco Mundial apoya la fase final de un programa de desmovilización y reintegración para 150.000 combatientes, así como de reducción de gastos militares, que finaliza en septiembre de 2011. El crédito concedido es de 31'3 millones de dólares. Se calcula que existen 45.000 excombatientes en la fase de reinserción. A finales de 2009 se completó una segunda fase de un programa de DDR, que se inició a mediados de 2008. La primera fase se inició en el 2004 y terminó en el 2006, con la desmovilización de 300.000 combatientes. Esta segunda fase afectó a 12.820 combatientes del CNDP, y 8.038 se integraron en las Fuerzas Armadas congoleñas. El presupuesto fue de 75 millones de dólares

En **Ruanda**, el Banco Mundial ha apoyado desde el 2009, con 19,1 millones de dólares, la desmovilización y reintegración de 5.660 excombatientes, con atención especial sobre las mujeres, menores y heridos. Se han repartido 3.119 kits de reinserción a los dependientes de los excombatientes.

En **Somalia**, el Gobierno Federal de Transición está proporcionando alojamiento y alimentos a unos 60 excombatientes, con un pequeño apoyo logístico de la UNSOR.

En **Sri Lanka**, a pesar de no alcanzarse un acuerdo de paz con los tamiles en el conflicto que vivió el país entre 1972 y 2009, el PNUD puso en marcha en el 2009 un programa de DDR que finalizó en el 2011, con un presupuesto de 120.000 dólares. Fue implementado por el Ministerio de Rehabilitación y Reformas de la Prisión, y contó con la gestión del PNUD, la OIT y agencias bilaterales, especialmente de EEUU.

En abril de 2011, más de 1.000 antiguos combatientes de las Fuerzas Armadas y antiguos combatientes de la región de **Darfur (Sudán)**, se acogieron a un programa de DDR organizado por la National Sudanese Disarmament, Demobilisation and Reintegration Coordination Unit. La Misión Híbrida de la UA y NNUU en Darfur (UNAMID), ha proporcionado asistencia médica y apoyo logístico. En su mandato consta el prestar asistencia al establecimiento del programa de desarme, desmovilización y reintegración estipulado en el Acuerdo de Paz de Darfur.

El PNUD ha apoyado la desmovilización de 2.254 excombatientes en la segunda fase del programa de DDR en el **Este del Sudán**, que alcanzó un acuerdo de paz en el 2006.

En el **Sur del Sudán**, se pretende desmovilizar a 80.000 soldados del SPLA y 70.000 efectivos de otras fuerzas de seguridad, completando un total de 150.000 personas. Unos 90.000 podrían ser desmovilizados en el 2012, según William Deng Deng, director de la Comisión de DDR. Para el 2011 ya había previsto un pequeño programa que afectará a 2.600 ex combatientes del nuevo país. El programa está gestionado por la Unidad de DDR de Naciones Unidas, que agrupa al PNUD, UNICEF, el PMA y el FNUP. También recibe el apoyo de la UNMIS (Misión de Asistencia de Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur). En una fase anterior, resultado del Acuerdo de Paz de 2005, 12.525 ex combatientes completaron en 2011 un programa que inicialmente debía afectar a 90.000 combatientes (más otros 90.000 del ejército del Sudán), y que debía costar 55 millones de dólares. El programa no tuvo éxito, en parte por el elevado salario de las fuerzas militares del SPLA (140 dólares mensuales), comparado con los bajos ingresos de la sociedad civil, lo que dificultó del desarme de un ejército sobredimensionado (194.000 efectivos), que absorbe la mitad del presupuesto nacional. El DDR, además, empezó en 2009, con años de retraso.

En **Uganda**, el MDRP financió la Comisión de Amnistía, clausurada en junio de 2007. Un programa posterior de DDR se inició en julio de 2008, con 28.000 beneficiarios del LRA y ADF, y que debía durar hasta el 2010. El presupuesto fue de 8'2 millones de dólares. En la actualidad, el PNUD financia el desarme y desarrollo en la región de Karamoja, en el norte del país, y el Banco Mundial ha financiado un programa de desmovilización y reintegración que finalizó en junio del 2011.

La historia del DDR tiene un momento álgido a mitad de la década pasada, especialmente por el importante número de programas que se desarrollaron en el continente africano. Según los datos recopilados por la Escuela de Cultura de Paz, en el año 2007 había programas de DDR para 1'1 millones de ex combatientes, de los que 688.390 eran grupos armados de oposición y 421.380 miembros de Fuerzas Armadas. 757.000 personas se beneficiaban en algunas de las fases del proceso.

El programa regional más importante ha sido el de Desmovilización y Reintegración Multi-Países (MRDP), que entre 2002 y 2009 afectó a Angola, Burundi, Ruanda, R. Centroafricana, R. Congo, RD Congo y Uganda, con 360.000 combatientes (54.000 de ellos menores), y con un coste de 500

millones de dólares. Participaron 40 donantes. La continuación de este proyecto ha sido el Programa Transicional de Desmovilización y Reintegración (TDRP), que abarca el período 2009-2012 y se centra en los Grandes Lagos, con un presupuesto aportado por el Banco Mundial de 30'6 millones de dólares, y que está centrado en la seguridad y el desarrollo de la región.

Mirando al futuro, y teniendo presente los países que tienen conflictos que están en fase de negociación, es posible que en los próximos años se pongan en marcha procesos de DDR en algunos de estos escenarios: Angola (Cabinda), Senegal (Casamance)⁶, Etiopía (Ogadén), Sudán (Darfur), Afganistán, India (en varios estados), Birmania (con varios grupos), Filipinas (con el MILF y el NPA), España (ETA) y Turquía (Kurdistán). Colombia, es de esperar, podría ser un país más.

Lecciones aprendidas y aspectos a no repetir

En el Anuario DDR de 2006, publicado por la Escuela de Cultura de Paz, señalábamos más de cien errores o dificultades en los procesos que se seguían en aquel momento. Dado que muchos de estos aspectos son observables en DDR posteriores, detallo a continuación algunos de los mismos, para que sean tenidos en cuenta en futuros programas.

⁶ En febrero del 2011, el presidente senegalés manifestó estar preparado para iniciar un proceso de DDR con el grupo armado de oposición MFDC. El Banco Mundial ha puesto medios para dicho programa. Además, ya está planificado que el Programa de Actividades Económicas y Sociales de Casamance (PRAESC) se encargue de la gestión.

BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE DDR EN 2007			
	Combatientes	Desmovilizados	Situación
Afganistán	63.380	63.380	Reintegración
Angola	138.000	97.114	Reintegración
Burundi	78.000	23.185	Desmovilización y reinserción
Chad	9.000	9.000	Reintegración
Colombia	31.671	31.761	Reintegración
Costa de Marfil	47.500	-	Desmovilización
Eritrea	200.000	200.000	Reintegración
Haití	6.000	500	Prospección
Indonesia (Aceh)	5.000	6.145	Reintegración
Liberia	119.000	101.495	Reintegración
Nepal	15.000	19.602	Desmovilización
Niger	3.160	3.160	Reintegración
R. Centroafricana	7.565	7.556	Reintegración
RD Congo	150.000	124.059	Desmovilización
Rep. Congo	30.000	17.400	Reintegración
Ruanda	37.684	26.536	Desmovilización
Somalia	53.000	1.266	Fase piloto
Sudán	100.500	8.750	Desmovilización
Uganda	15.310	16.245	Reintegración
TOTAL	1.109.770	757.154	

Fuente: Escola de Cultura de Pau, "DDR 2008". (<http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr005.pdf>)

Contexto

- Presencia de narcotráfico (Afganistán, Colombia)
- Utilización de combatientes a través de compañías privadas de seguridad (Afganistán)
- Formación de nuevos grupos paramilitares y bandas criminales (Colombia)
- Peso de malas experiencias pasadas (Chad)
- Divisiones internas en los grupos armados (Liberia)
- Presencia de grupos armados en los países vecinos (Ruanda)
- Arresto de un líder del grupo armado a desmovilizar (Sierra Leona)
- Reinicio de enfrentamientos (Sierra Leona)
- Las armas forman parte de la tradición cultural (Somalia)
- Fronteras porosas (Somalia)
- Proliferación de armas y fácil acceso a las mismas (Somalia)
- Estructuras de comunicaciones deficientes (Sudán)
- Ausencia de negociaciones con otros grupos armados (Colombia)
- Dificultades para una estrategia de reconciliación (Indonesia)
- Peticiones de extradición (Colombia)
- Retraso en el despliegue de una Operación de Mantenimiento de la Paz (Liberia)
- Desinterés de la comunidad internacional

- Violaciones al cese de hostilidades (Colombia)
- Deterioro de la situación de seguridad durante el proceso (Guinea Bissau)
- Inestabilidad política (Guinea Bissau)
- Falta de consenso sobre el tipo de justicia a aplicar (Colombia)
- Cultura de la impunidad (Somalia)

Planificación

Mandos / combatientes

- Negativa de mandos a someterse al proceso (Afganistán)
- Participación forzada de excombatientes (Afganistán)
- Constancia de que varios "señores de la guerra" que han participado en el DDR se han guardado armas para sus propios intereses y continúan controlando negocios ilícitos (Afganistán)
- Extorsión de mandos sobre combatientes rasos (Afganistán, RD Congo, Ruanda)
- Ralentización de la fase de desmovilización por las reticencias de los antiguos combatientes a abandonar su estatus militar (Eritrea)
- Exclusión de los menores en el proceso (Sierra Leona, Eritrea)

Número de combatientes

- Desconocimiento o exageración del número de combatientes a desmovilizar (lo que se llama "soldados fantasma") (Afganistán, Burundi, Camboya, Colombia, Costa de Marfil, Liberia, RD Congo)

Previsión y configuración del programa

- Énfasis en el desarme y poca atención en la reintegración (Angola)
- Retrasos e incumplimiento en los plazos iniciales (Burundi, Guinea Bissau, Filipinas)
- Interrupción temporal del programa (R. Congo)
- Falta de consultas o desacuerdo sobre el rol y el despliegue de tropas internacionales (Burundi, Somalia)
- Improvisación (Burundi)
- Desacuerdo sobre donde ubicar las zonas de acantonamiento (Burundi)
- Ausencia de un plan operacional común para la reintegración del ejército (Burundi)
- Falta de descentralización (Burundi)
- Falta de clarificación sobre el reparto de tierras para los desmovilizados (Camboya)
- Tiempo excesivo para la desmovilización, producida por etapas (Colombia)
- Retraso por la exigencia de que primero se desmovilizaran las milicias paramilitares (Costa de Marfil)
- Falta de una visión integral del proceso (Eritrea, RD Congo)
- Falta de control, seguimiento y evaluación (RD Congo)
- Desconfianza del gobierno respecto al proceso (R. Congo)
- Escasa atención a las mujeres excombatientes (Afganistán, Angola)
- Escasa coordinación entre las ONG (Angola, Sierra Leona)
- Marco legal poco definido (Chad)
- Marco institucional poco adecuado (Chad)
- Excesivas diferencias en la calidad de los servicios prestados por las agencias (Liberia)
- Escasa colaboración entre los ministerios implicados (Sierra Leona)

Financiación

- Retraso en el pago de los salarios para los desmovilizados (Afganistán, Camboya, Guinea Bissau)
- Retraso en el financiamiento del Banco Mundial (Angola)
- Falta de fondos para la Operación de Mantenimiento de la Paz de la ONU (Burundi)
- Escasa recaudación del dinero comprometido (Angola, Afganistán, Somalia, Sudán, Costa de

- Marfil, Liberia)
- Suspensión de los fondos de algunos donantes (Guinea Bissau)
- Fallos en los sistemas de crédito para las microempresas (R. Congo)
- Pagos excesivos en metálico en relación a los salarios locales (Angola)
- Falta de control sobre los créditos de los donantes (Camboya, Guinea Bissau)
- Corrupción en los contratos (Camboya)
- Desacuerdo entre el gobierno y los donantes sobre el importe del programa (Costa de Marfil)
- "Efecto llamada regional" a causa del elevado importe de las retribuciones (Costa de Marfil)
- Cambios en la cantidad y la forma de los pagos (Liberia)
- Desacuerdos entre los combatientes sobre la forma de recibir los pagos (Liberia)
- Desconfianza de los donantes sobre los organismos de gestión (RD Congo)

Desarme

- Entrega de armas anticuadas (Afganistán, Costa de Marfil)
- Entrega de pocas armas (Angola, Liberia)
- Recompra de armas al existir un programa al respecto para la población civil (R. Centroafricana)
- Desarme forzado (RD Congo)
- Desarme voluntario (Ruanda)

Desmovilización

- Duración excesiva (Angola)
- Malas condiciones sanitarias y humanitarias en los campos de acantonamiento (Angola, Burundi)
- Congestión (Liberia)
- Llegada de muchos familiares a los centros de acantonamiento (Angola)
- Insuficiencia de equipamiento y personal (Burundi)
- Indefinición del estatuto de excombatiente (Burundi)
- Falta de armonización de los grados militares (Burundi)
- Desmovilizaciones infladas en cuanto al número de beneficiarios (Colombia)
- Retraso en la elaboración del censo (Guinea Bissau)
- Falta de asistencia psicosocial (R. Centroafricana, Indonesia)
- Retraso en la implementación (R. Congo)
- Menos desmovilizados de los programados (Sierra Leona)
- Lentitud en la repatriación de milicianos extranjeros (RD Congo)

Reinserción y Reintegración

- Falta de formación vocacional (R. Centroafricana, R. Congo, Indonesia)
- Falta de planificación (Angola, Liberia, Indonesia, Sudán)
- Falta de financiación (Indonesia)
- Poca implicación gubernamental (Angola, Burundi)
- Poca transparencia (Burundi)
- Insuficiente remuneración (Burundi)
- Concentración de desmovilizados en la capital (Sierra Leona, Liberia)
- Lentitud en la repatriación (Burundi)
- Mal funcionamiento de los Consejos de reintegración Zonal (Guinea Bissau)
- "Autointegración" por miedo a la estigmatización (Sierra Leona)
- Plazos demasiado cortos (Sierra Leona)

Bibliografía

- Albert Caramés, Vicenç Fisas, Daniel Luz, "Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2005", Escola de Cultura de Pau, febrero 2006, 32 p. (<http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr001.pdf>)
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010), "La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas", Bogotá, 287 p. (<http://www.cnrr.org.co/contenido/09e/IMG/pdf/CNRR.pdf>)
- DDR Resource Centre (www.unddr.org)
- Escola de Cultura de Pau, "Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) existentes en el mundo en 2006", marzo 2007, 39 p. (<http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr004.pdf>)
- Escola de Cultura de Pau, "DDR 2008. Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2007", 2008, 30 p. (<http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr005.pdf>)
- Escola de Cultura de Pau, "DDR 2009. Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2008", 2009, 122 p. (<http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr/ddr2009e.pdf>)
- GTZ, FSS, PPC, FHS (2004), "Desarme, Desmovilización y Reintegración. Guía teórica y práctica", 168 p. (<http://folkebernadotteacademy.se/PageFiles/5208/DDR%20Handbook%20-%20Spanish.pdf>)
- Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration (SIDDR) (2006), "Final Report", Estocolmo, 47 p.
- Transitional Demobilization and Reintegration Program (www.tdrp.net)
- UNDP, "Disarmament, demobilization and Reintegration of Ex-combatants: Practice notes",
- United Nations (2006 a), "Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS), New York (www.unddr.org)
- United Nations (2006 b), "Disarmament, demobilization and reintegration, Report of the Secretary General", doc. A/60/705 de 2 de marzo, 20 p.
- United Nations, "The UN approach to DDR" (www.unddr.org/iddrs/02), 13 p.
- United Nations (2010 a) "Operational Guide to the integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards", 283 p. (http://unddr.org/docs/Operational_Guide_REV_2010_WEB.pdf)
- United Nations (2010 b), "Second Generation Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) practices in Peace Operations", 71 p.
- Working Group Community Security and Community-based DDR in Fragile States (agosto 2009), "Security Promotion in Fragile States: Can Local Meet National?", Peace Security and Development Network nº 30. (http://www.humansecuritygateway.com/documents/CLINGENDAEL_SecurityPromotionFragileStates.pdf)
- World Bank, "MDRP Final Report", Julio 2010, 83 p.

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Asuntos Exteriores del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>