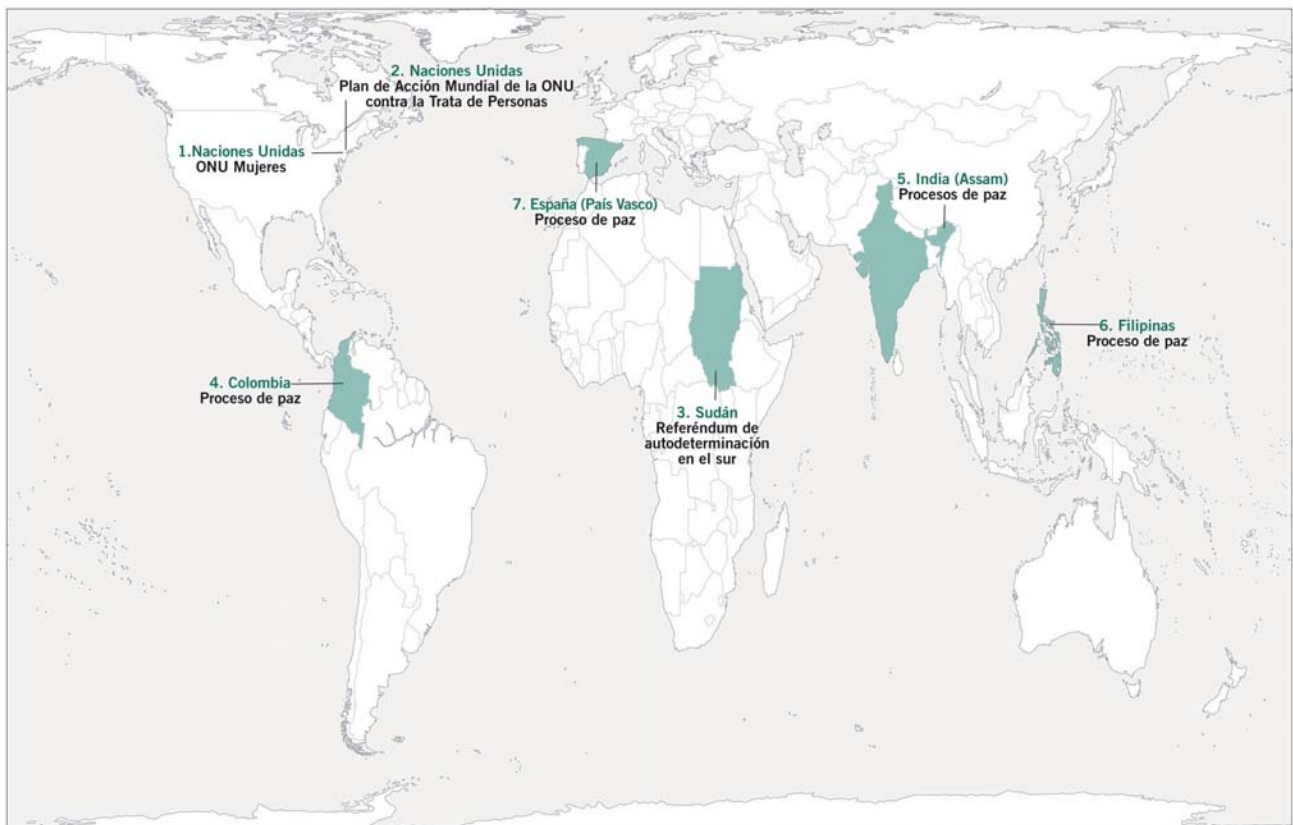


Oportunidades de paz para 2011

Tras el análisis del año 2010 en materia de conflictividad y construcción de paz, la Escola de Cultura de Pau de la UAB destaca siete escenarios que constituyen oportunidades de paz para el año 2011. Se trata de cinco contextos donde hay o ha habido en el pasado un conflicto armado o tensión en los que confluyen factores positivos que pueden conducir a su resolución, y de dos temas de la agenda internacional que también pueden derivar en avances en materia de construcción de paz. Las oportunidades identificadas abordan la creación de ONU Mujeres; el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas; el referéndum de autodeterminación en el sur de Sudán; la ventana de oportunidad para el diálogo en Colombia; los procesos de paz en el estado indio de Assam; la reanudación de las conversaciones de paz en Filipinas, y el alto el fuego declarado por ETA en el País Vasco.

Todas estas oportunidades de paz requerirán del esfuerzo y compromiso real de las partes implicadas y, en su caso, del apoyo de actores internacionales, para que las sinergias y factores positivos ya presentes contribuyan a la construcción de la paz. En cualquier caso, el análisis de la Escola de Cultura de Pau pretende ofrecer una visión realista de estos escenarios, poniendo de manifiesto las dificultades que también existen y que podrían suponer obstáculos para su materialización como oportunidades de paz.



1. ONU Mujeres, el nuevo organismo para la defensa de la equidad de género

El 2 de julio de 2010 la Asamblea General de la ONU aprobó por unanimidad la creación de ONU Mujeres, un nuevo organismo encargado de coordinar todas las agencias de Naciones Unidas que trabajan en cuestiones relativas a los derechos y al empoderamiento de las mujeres. ONU Mujeres, que entró en vigor en enero de 2011, asume como principales objetivos la eliminación de la discriminación contra las mujeres y las niñas, el empoderamiento de las mujeres y la equidad de género en términos de desarrollo, derechos humanos, acción humanitaria y paz y seguridad. Estos grandes objetivos se traducirán en la práctica en funciones más concretas, entre las que destacan dar apoyo a los diferentes cuerpos intergubernamentales en la formulación de políticas, estándares y normas; ayudar a los Estados miembros de la ONU a implementar dichos estándares, y proporcionar apoyo financiero y técnico a los países que lo soliciten, así como forjar alianzas con la sociedad civil.

La creación de ONU Mujeres plantea una serie de oportunidades en cuanto a la lucha por la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, que pueden suponer un avance importante en relación a la situación actual de las mujeres y las niñas en todo el mundo, y en cuanto a la proyección de las políticas de género de cara al 2011.

Por un lado, la simple aprobación unánime de la creación de esta nueva institución por parte de los Estados miembros de la ONU ya es un hecho positivo en sí mismo, puesto que los Estados reafirmaron con esta decisión la importancia de los derechos de las mujeres y reiteraron que éstos deben tener un lugar prioritario en la agenda política de todos los países. Por otro lado, la unificación de las diferentes agencias dedicadas a la mujer contribuirá a dar más fuerza, coordinación y coherencia a las políticas de género que se impulsen desde Naciones Unidas y también desde los respectivos países e instituciones de la sociedad civil en coordinación con este nuevo organismo, y facilitará también la rendición de cuentas.

En esta línea, la creación de la figura de una secretaria general adjunta y directora ejecutiva de ONU Mujeres confiere más autoridad y poder a este nuevo organismo. La designación de Michelle Bachelet para este cargo, tal y como afirmó el propio secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, puede dar, por su bagaje como ex presidenta de Chile y por su trayectoria de defensa de los derechos de las mujeres, una mayor visibilidad a este cargo, y a la vez aportar su trayectoria de liderazgo global, sus habilidades políticas y su capacidad para crear consenso, así como una amplia red de relaciones tanto en el sector público como privado a nivel internacional.

ONU Mujeres deberá afrontar, sin embargo, diversos desafíos en su primer año de creación. Uno de ellos es la fragmentación que existe actualmente entre las cuatro agencias que desde enero de 2011 componen ONU Mujeres. En este sentido, uno de los principales retos a

corto plazo es la homogeneización de los objetivos y las políticas en todos los ámbitos relativos a los derechos de las mujeres, de modo que este organismo marque, dirija y coordine las líneas de trabajo a seguir en el corto, medio y largo plazo.

Por otro lado, la inclusión en el Comité Ejecutivo de ONU Mujeres de países como Arabia Saudita, Pakistán o RD Congo, caracterizados por la violación sistemática de los derechos de las mujeres y niñas, ha despertado críticas desde distintos ámbitos vinculados a la defensa de los derechos humanos. En este sentido, este organismo deberá demostrar que la inclusión de estos y otros países en el Comité Ejecutivo sirve para implicarlos más en la lucha por la equidad de género y por los derechos de las mujeres y niñas, y no para frenar los avances y las iniciativas de ONU Mujeres en esta materia.

Finalmente, otro desafío es la financiación. ONU Mujeres cuenta con un presupuesto inicial de 500 millones de dólares, que se incrementará progresivamente en los siguientes cinco años hasta alcanzar la cifra de 1.000 millones de dólares. Según la directora ejecutiva del organismo, éste es el presupuesto mínimo que se necesitará para poder llevar a cabo todos sus objetivos, y ya antes de iniciarse su mandato, Bachelet urgió a los Estados miembros a incrementar su inversión. En este mismo sentido, las organizaciones de mujeres que lideraron la campaña para la creación de esta nueva agencia señalaron que la cifra inicial es claramente insuficiente para hacer frente a los numerosos retos que abarcará el mandato. Una de ellas, la coordinadora Gender Equality Architecture Reform (GEAR), señaló que seguirán trabajando para lograr cuatro cuestiones centrales para el buen funcionamiento de la nueva agencia: lograr una participación sustantiva, sistemática y diversa de la sociedad civil en todos los niveles; potenciar una capacidad operacional fuerte a nivel de país y alcance universal; asegurar una financiación ambiciosa con recursos estables, y fomentar un liderazgo fuerte con una secretaría general adjunta que combine una visión global con experiencia en el ámbito de la equidad de género en el terreno.

En definitiva, la puesta en marcha de ONU Mujeres en enero de 2011 se presenta sin duda como una oportunidad en el avance de los derechos de mujeres y niñas, de la equidad de género y del empoderamiento de las mujeres. Un camino que el organismo deberá recorrer acompañado de la sociedad civil y de los estados, que deben fortalecer su apuesta por las políticas de género con una mayor implicación en esta materia tanto fuera como dentro de sus fronteras.

***El organismo
aportará fuerza,
coordinación,
coherencia y una
mayor rendición de
cuentas en la
defensa de los
derechos de las
mujeres***

2. El Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas

La Asamblea General de la ONU lanzó en agosto de 2010 el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas (A/RES/64/293) para luchar contra un delito internacional que la organización mundial considera como una forma contemporánea de esclavitud y que afecta a 2,4 millones de personas en el mundo, la mayor parte de ellas, mujeres y menores. Con este plan se insta a los Estados miembros de la ONU a actuar en diferentes niveles adoptando medidas concretas para prevenir el tráfico de personas, proteger y asistir a las víctimas, perseguir a los responsables y reforzar la colaboración interestatal. El plan insta también a la cooperación internacional, regional y subregional al reforzarse el papel del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas. Posteriormente, y como parte de este plan, se creó el Fondo Voluntario de la ONU para Víctimas de la Trata de Personas con el objetivo de ofrecer a las personas víctimas de este flagelo asistencia humanitaria, legal y financiera. En este sentido, la iniciativa pretende ofrecer recursos para rescatar a las víctimas. Cada año, 22.000 mujeres y menores son rescatados por sus familiares, autoridades gubernamentales u ONG dedicadas a esta labor.

La trata es una actividad delictiva que comprende cuestiones diversas como la extracción de órganos para su venta, la explotación laboral, doméstica o sexual, y el matrimonio servil o forzado. Una persona puede ser víctima de la explotación laboral, de la explotación sexual, o de ambas simultáneamente. La explotación sexual incluye, generalmente, el abuso dentro de la industria del sexo pero también puede producirse a manos de particulares. El denominador común de los escenarios de trata es el uso de la fuerza, el fraude o la coerción para explotar a una persona con el objeto de dominar, someter u obtener una ganancia. El uso de la fuerza o la coerción puede ser directo y violento, o psicológico. En este sentido, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (2003) define la trata de personas como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud (o las prácticas análogas a la esclavitud), la servidumbre o la extracción de órganos.

La trata de personas tiene un impacto devastador en las víctimas individuales, que a menudo sufren abusos físicos y emocionales, violencia sexual, amenazas contra su persona y sus familiares, retención de documentos e, incluso, la muerte. En este sentido, el plan insta a los gobiernos a adoptar las medidas necesarias para garantizar que las víctimas no sean penalizadas por su condición y

a proteger su privacidad, identidad y seguridad. Esta iniciativa también enfatiza la importancia de aumentar la investigación, la recolección de datos y el análisis del fenómeno de la trata a nivel internacional ya que prácticamente ningún país está exento de esta lacra, ya sea como origen, tránsito o destino de este fenómeno.

La trata de mujeres y niñas, especialmente, con fines de explotación sexual constituye el tercer negocio ilegal más lucrativo del mundo tras la venta de armas y de estupefacientes. Según estimaciones de las Naciones Unidas, este negocio mueve anualmente entre cinco y siete mil millones de dólares y está habitualmente controlado por redes criminales internacionales relacionadas con otras actividades ilícitas. Cada año 1,2 millones de niños en todo el mundo son víctimas de la trata de seres humanos y la OIM estima que medio millón de mujeres entra todos los años en Europa occidental para ser explotadas sexualmente. A menudo la trata se ha confundido con el tráfico de inmigrantes ya que ambos se producen a través de los cauces establecidos para la inmigración irregular. La relatora especial de la ONU sobre la venta, prostitución y pornografía infantil, Najat Mjid, alertó en 2010 sobre el aumento de este delito en todo el mundo y señaló que el incremento de los flujos migratorios deja, de manera especial, a muchos menores

en situación de desamparo, lo que los hace más vulnerables a este tráfico. La relatora lamentó que las respuestas de los gobiernos ante este flagelo fueran fragmentarias e ineficaces. En este sentido, y según revela el Informe Mundial sobre la Trata de Personas (2009), de los 155 países analizados, no se había condenado a un sólo traficante por este motivo en dos de cada cinco países.

Esta iniciativa, que también prevé trabajar con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación, reconoce la importancia de adoptar un enfoque relacionado con la protección de los

derechos humanos a la hora de abordar esta problemática y debería suponer un avance en la visibilización de este fenómeno y en la atención a las víctimas. Sin embargo, diversas organizaciones sociales han criticado el enfoque penal del plan que se centra de manera prioritaria en la promoción de la denuncia de casos ante la justicia, un hecho poco habitual en la práctica cotidiana y que dejaría *de facto* al margen de cualquier tipo de asistencia y posibilidad de restitución de sus derechos a un gran número de víctimas. A pesar de que el plan marca un hito porque pone definitivamente en la agenda de los gobiernos una problemática que afecta progresivamente a un mayor número de personas, asociaciones de víctimas también han revelado no verse identificadas con el plan, ni con las medidas concretas que propone. Queda pues por ver cómo la implementación efectiva del plan aportará el reconocimiento y la protección que las víctimas merecen.

3. El referéndum de autodeterminación en el sur de Sudán

El 9 de enero de 2011 la región sur de Sudán celebró un referéndum de autodeterminación. El plebiscito, previsto en el Acuerdo de Paz Global concluido en diciembre de 2005, permitió a los ciudadanos del sur elegir entre seguir formando parte de la nación sudanesa o la creación de un nuevo Estado. El reconocimiento del derecho de autodeterminación fue definitivo para el fin de un conflicto armado que había causado más de dos millones y medio de víctimas en cerca de cuatro décadas de enfrentamientos. Frente a situaciones como la del Sáhara Occidental, Palestina o Kosovo, donde no ha sido posible lograr un acuerdo en estos términos, la celebración del referéndum se convirtió en un ejemplo de cómo facilitar la resolución de un conflicto, enquistado y brutal, permitiendo a las personas definir su futuro en términos de territorio e independencia.

En la medida en que la opción a favor de la independencia del sur parecía ser la más factible, la transparencia y el respeto a la legalidad en la consulta se convirtieron en factores determinantes para asegurar el respaldo a su resultado, no sólo por el norte del país, sino también por la comunidad internacional y por las poblaciones del sur favorables a la unidad de Sudán. Y es que, pese al intento de presentar al norte y al sur de Sudán como una dicotomía perfecta y completamente opuesta en cuestión de raza, religión y cultura, lo cierto es que el mestizaje de su pueblo, y la pluralidad en sus opiniones políticas, es una realidad que debe ser tenida en cuenta, sobre todo en las regiones limítrofes sureñas, cuya supervivencia depende en gran medida de mantener sus estrechos lazos con el norte. En este sentido, la propuesta de que la frontera no sea un elemento divisorio y cerrado sino que permita la porosidad y el intercambio que beneficie a ambas partes sería una solución que, de ser materializada, beneficiaría tanto al norte como al sur.

Lo cierto es que, hasta la fecha, los principales esfuerzos han estado encaminados a hacer posible el referéndum para la autodeterminación del sur, incluyendo ofrecimientos por parte de EEUU y de la UE de suavizar las sanciones que pesan sobre Sudán, y recobrar las buenas relaciones económicas y diplomáticas del pasado, si el norte permite la consulta y respeta su resultado. La firma del acuerdo de paz, sin embargo, fue sólo un primer paso en el proceso de paz de Sudán que permitió que cesara el conflicto armado y facilitó un marco de acuerdo que tendría que concretarse posteriormente. A pesar de haber transcurrido cinco años, el desarrollo de sus principales puntos y la negociación de temas clave han sido postergados con múltiples maniobras de dilación por parte de sus firmantes. La gestión y reparto de los beneficios obtenidos de la explotación de las reservas de crudo y de los recursos hídricos del Nilo, los acuerdos en temas de seguridad y defensa, el futuro del enclave petrolero de Abyei o la delimitación formal de la frontera entre el norte y el sur son sólo ejemplos de las importantes decisiones que no han podido ser abordadas. No obstante, llegados a este punto, la definición

concreta de todos estos asuntos se convierte en imprescindible para asegurar la paz y la viabilidad de Sudán o los “Sudanes” después del referendo.

La creación de la comisión para el referéndum de Abyei, en el que se decidirá si el enclave continua dentro del norte o pasa a formar parte del sur, quedó estancada en 2010 ante la incapacidad de definir quién tendría derecho a votar en la consulta. La zona, poblada por la comunidad dinka ngok (favorable a integrarse en el sur), ha formado parte durante siglos de la ruta trashumante de la comunidad misseriya, que ve peligrar el derecho de pastoreo para sus rebaños si Abyei deja de ser reconocido como territorio del norte, por lo que exige participar también en el referéndum. Ante esta situación y la falta de acuerdos, el referéndum no tuvo lugar en Abyei el 9 de enero de 2011. Los enfrentamientos que se iniciaron en la zona el mismo día en el que se debería haber realizado el plebiscito pusieron de manifiesto el potencial desestabilizador del enclave.

La celebración del referéndum de autodeterminación materializó el derecho a decidir de la población del sur de Sudán tras cuatro décadas de violencia

Por el contrario, el referéndum de autodeterminación se desarrolló con normalidad y sin incidentes violentos en la región meridional. Durante 2010 se asistió a una clara reducción en los enfrentamientos entre milicias comunitarias que durante los dos años anteriores generaron centenares de víctimas en las comunidades nuer, dinka, shilluk y murle. Para que esta situación de calma se mantenga en el sur será necesario lograr soluciones que favorezcan la estabilidad y el desarrollo económico. Las instituciones del nuevo Estado deberán mostrar su pluralidad y su capacidad para representar a las múltiples comunidades del sur, facilitando también vías para la expresión de las voces disidentes de los posicionamientos oficiales. Sólo la capacidad de los gobernantes del sur de proveer de servicios básicos, empleo y formación a sus ciudadanos, independientemente de la comunidad a la que pertenezcan, logrará legitimar sus instituciones y posibilitará la paz dentro del nuevo país.

El referéndum *per se* no logrará la paz ni tampoco la independencia efectiva del sur de Sudán. Por esta razón, lograr soluciones que favorezcan la construcción del nuevo Estado será clave para permitir que las instituciones del sur dirijan de manera autónoma las riendas del país. Diversificar las fuentes de ingreso del norte y el sur de Sudán, yendo más allá de la renta petrolera, llevar a cabo una descentralización efectiva de ambos territorios y promover el desarrollo de sus provincias, son objetivos que deberían centrar la estrategia de construcción de paz sudanesa.

4. La oportunidad para el diálogo en Colombia

Después de ocho años de confrontación militar abierta entre el Estado y las fuerzas insurgentes, la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos en agosto hizo vislumbrar una nueva ventana de oportunidad para la solución política y negociada del conflicto armado. Una semana antes de la toma de posesión, las comandancias de las organizaciones guerrilleras FARC y ELN se pronunciaron públicamente, invitando al nuevo mandatario al diálogo y a la negociación. Este planteamiento coincidió con lo expresado por el presidente Santos en su discurso de investidura, cuando afirmó que “la puerta del diálogo no está cerrada con llave” y que correspondía a las guerrillas dar muestras claras de voluntad de paz: liberando a los secuestrados, deteniendo las acciones ofensivas y suspendiendo el reclutamiento de menores y la colocación de minas antipersona.

La guerrilla de las FARC reiteró su llamada al diálogo sin precondiciones y acompañó su propuesta con un gesto de paz, al anunciar la liberación unilateral de cinco secuestrados. Por su parte, el ELN propuso al Gobierno un alto el fuego bilateral y el cese de hostilidades, al tiempo que expuso su enfoque para las negociaciones de paz en un documento en el que concluía: “dialogar para negociar, negociar para firmar, firmar para cumplir”. El Gobierno respondió al ofrecimiento de liberación unilateral de las FARC dando todas las garantías para la puesta en libertad de los rehenes y nombrando a un representante para dicha operación. Además, promovió en el Parlamento leyes para la reparación de las víctimas del conflicto y sobre la restitución de tierras. Con ello envió también un importante mensaje a las organizaciones insurgentes sobre la existencia de voluntad política para impulsar reformas que traigan paz y justicia social.

Otro hecho que contribuyó a fortalecer la nueva propuesta de diálogo fue la mejora de las relaciones colombianas con sus vecinos inmediatos: Venezuela y Ecuador. Durante 2010 la actividad diplomática entre Caracas y Bogotá se rompió tras haberse incrementado la tensión entre los dos Gobiernos de manera progresiva desde 2009 en relación al conflicto interno colombiano. El ex presidente colombiano, Álvaro Uribe, llegó a acusar a su homólogo, Hugo Chávez, de connivencia con las FARC al permitir que cuadros de la guerrilla se asentaran en territorio venezolano. El aumento de la tensión hizo temer la confrontación entre los Ejércitos de ambos países en la frontera. Sin embargo, la llegada de Santos a la presidencia supuso un cambio radical en esta política de confrontación verbal y permitió que Colombia y sus vecinos dirimieran sus controversias a través de cauces estrictamente diplomáticos, sobre la base del respeto mutuo, la no ingerencia en los asuntos internos de los países y el reconocimiento de las diferencias ideológicas.

Por otra parte, el mayor protagonismo de Colombia dentro de UNASUR, después de que Santos asumiera el cargo, visibilizó el reconocimiento a la trascendencia del organismo multilateral como foro de discusión polí-

tica y avance para los países americanos. La UNASUR, como proceso de integración regional y como entorno internacional inmediato de Colombia, es clave si se tiene en cuenta la transfronterización del conflicto armado colombiano, ya que tanto el Ejército como las guerrillas han cruzado los límites nacionales y su actividad tiene un impacto en la vida, economía y estabilidad de los países vecinos. Además, UNASUR ha realizado múltiples actuaciones –a través de sus Cumbres y las labores diplomáticas de su Secretaría– para encauzar por canales políticos las controversias internas de los países que la constituyen, por lo que podría en el futuro jugar un papel como facilitadora del diálogo en Colombia. En este sentido, cabe destacar que la UNASUR incluye como uno de sus mandatos fundacionales constituirse como “zona de paz”.

Otro factor de vital importancia es la existencia de múltiples iniciativas de construcción de paz en los niveles locales y regionales, impulsadas por grupos de personas y comunidades que, con apoyo de gobiernos locales y de la cooperación internacional para el desarrollo, han logrado construir nuevos escenarios de convivencia, a pesar de que la gravedad del conflicto armado. Según recientes encuestas de opinión, el 74% de los colombianos estaría de acuerdo en que el conflicto armado fuera superado mediante el diálogo y la negociación. Asimismo, la existencia y vigencia de importantes propuestas de paz de personas y sectores de la sociedad civil es un ingrediente importante a la hora de definir las agendas en sus contenidos y posibles salidas. Entre ellas destaca la elaborada por la Comisión de Conciliación Nacional, más conocida como la “Propuesta de los Cinco Mínimos”, que fue acogida por la mayoría de los partidos políticos que pujaban en las elecciones presidenciales, incluido el del actual mandatario.

Los factores expuestos anteriormente: voluntad expresa de las guerrillas, posición y voluntad política del Gobierno, contexto internacional favorable y disposición de la sociedad para apoyar y para participar en un proceso de paz, son fuertes razones para entender que Colombia tiene una gran oportunidad al alcance de sus manos que no debe dejar pasar. Es obvio reconocer que las oportunidades de paz surgen por lo general incompletas, que los factores que la definen necesitan ser potenciados y que las partes necesitan realizar grandes esfuerzos para superar resistencias y mantener viva y activa sus respectivas voluntades de paz. Además, se requieren gestos de paz que ayuden a construir la confianza necesaria para la apertura del diálogo, y que la sociedad civil y la comunidad internacional generen la presión necesaria para que las partes se decidan a negociar la paz.

Los factores expuestos anteriormente: voluntad expresa de las guerrillas, posición y voluntad política del Gobierno, contexto internacional favorable y disposición de la sociedad para apoyar y para participar en un proceso de paz, son fuertes razones para entender que Colombia tiene una gran oportunidad al alcance de sus manos que no debe dejar pasar. Es obvio reconocer que las oportunidades de paz surgen por lo general incompletas, que los factores que la definen necesitan ser potenciados y que las partes necesitan realizar grandes esfuerzos para superar resistencias y mantener viva y activa sus respectivas voluntades de paz. Además, se requieren gestos de paz que ayuden a construir la confianza necesaria para la apertura del diálogo, y que la sociedad civil y la comunidad internacional generen la presión necesaria para que las partes se decidan a negociar la paz.

5. Los procesos de paz en el estado de Assam (India)

Assam, uno de los siete estados del noreste de la India, sufre desde hace tres décadas un conflicto armado con múltiples frentes, representados por diversos grupos armados de oposición que reclaman desde la independencia hasta los derechos de las etnias minoritarias que habitan la región. En este periodo se han sucedido diversas iniciativas de paz. Algunas de ellas han derivado en acuerdos de alto el fuego, como sucedió en 2002, con el UPDS, y en 2005, con la facción del NDFB favorable al proceso de paz. Otras, como es el caso del ULFA, han iniciado procesos de paz que se han visto truncados. En la actualidad, el Gobierno mantiene abiertas vías de diálogo con los principales grupos armados de oposición que operan en el estado –con el UPDS; con la facción del NDFB favorable al proceso de paz, con el KLNLF y con las facciones DHD(N) y DHD(J)– y prevé iniciar en breve conversaciones de paz formales con el ULFA, uno de los grupos armados más antiguos y con mayor implantación de la región. En este contexto, distintos factores pueden favorecer los avances en términos de paz en Assam de cara al 2011.

Por un lado, existe una clara predisposición por parte del Gobierno central y del gobierno de Assam para alcanzar la paz en el estado. Ambos se han mostrado abiertos a iniciar conversaciones de paz con todas las facciones de los grupos armados y han aceptado ciertas concesiones, aunque con el prerrequisito de que los grupos abandonen las armas y renuncien a sus aspiraciones independentistas. En el caso concreto del ULFA, el Gobierno permitió la libertad bajo fianza de sus líderes encarcelados en Assam, lo cual constituía una de las principales condiciones impuestas por el grupo armado para el eventual inicio de las conversaciones. Esta predisposición viene marcada, en parte, por la celebración de elecciones en el estado previstas para 2011. Según opinan diversos analistas, el Partido del Congreso, que lleva dos legislaturas consecutivas al frente de Assam, estaría tratando de acelerar los procesos de paz con los distintos grupos armados de oposición assameses con la finalidad, entre otros motivos, de obtener un mayor crédito de cara a los comicios.

Por otro lado, otro factor que invita al optimismo es la voluntad declarada de los líderes de diversos grupos de abandonar la lucha armada e implicarse en el proceso de paz. En este sentido, los líderes del UPDS dieron, a finales de 2010, el visto bueno al borrador del acuerdo de paz con el Gobierno y anunciaron su intención de convertirse en partido político, una vez el acuerdo definitivo estuviera firmado. Los dirigentes del KLNLF, facción escindida del UPDS desde 2004, se mostraron dispuestos a renunciar a la lucha armada pero sin abandonar sus aspiraciones soberanistas que, sin embargo, accedieron a discutir en el marco de unas conversaciones de paz con el Gobierno. El presidente del ULFA, Arabinda Rajkhowa, por su parte, aseguró que los líderes del grupo liberados a finales de 2010 estaban preparados para iniciar conversaciones de paz con el Go-

bierno. A finales de año, el presidente de la facción del NDFB contraria a las negociaciones, Ranjan Daimary, que fue detenido en mayo de 2010, también se mostró favorable a iniciar conversaciones de paz, e incluso aseguró estar dispuesto a renunciar a las demandas de soberanía con el fin de poder iniciar el proceso de negociaciones.

Un factor que sin duda ha jugado un papel decisivo en este cambio de actitud ha sido la campaña de detenciones masivas lanzadas por la India, y sus vecinos Buthán (en 2003) y Bangladesh (en 2009), contra las bases del ULFA y el NDFB, principalmente, que consiguieron decapitar parte del liderazgo de estos grupos. A esto se suman las diversas oleadas de rendiciones de insurgentes y líderes de distintos grupos armados de oposición que se han producido a lo largo de 2010. En este sentido, destacó por su envergadura la rendición de 419 integrantes y líderes del grupo armado de oposición KLNLF, que entregaron las armas a principios de 2010.

Sin embargo, los distintos procesos de paz abiertos en Assam, y los que podrían iniciarse a lo largo del 2011, presentan algunos desafíos. El principal obstáculo es la división interna que presentan los grupos insurgentes. Pese a la desactivación de las facciones del ULFA con presencia en Bangladesh, las facciones del grupo armado asentadas en Myanmar –lideradas por el comandante en jefe del grupo armado, Paresh Baruah, que se ha mostrado contrario al proceso de paz– continúan suponiendo un obstáculo para las negociaciones. Con respecto al NDFB, a pesar de la predisposición mostrada por el principal líder del grupo para iniciar un proceso de paz con el Gobierno, este posicionamiento parece no concordar con las acciones de los insurgentes de la facción contraria a las negociaciones de paz, que a finales de año intensificaron los ataques contra la población civil.

En definitiva, aunque diversos factores dibujan un panorama favorable en cuanto al posible avance en el proceso de paz en Assam de cara al 2011, existen también algunos factores que pueden dificultar el éxito de dicho proceso y que deben ser tenidos en cuenta. En cualquier caso, las negociaciones de paz deben ir acompañadas de medidas que favorezcan el desarrollo económico de la región, ya que el estancamiento que padece Assam, juntamente con otros factores como la corrupción, sólo contribuye a incrementar el descontento y la frustración de una población castigada por las tres décadas de violencia en el estado y, en definitiva, a dar oxígeno a la insurgencia.

El Gobierno mantiene abiertos procesos de paz con los principales grupos armados del estado y prevé iniciar conversaciones con el ULFA

6. La reanudación de las conversaciones de paz en Filipinas

A finales de 2010, tras varios años de interrupción del proceso negociador, el Gobierno filipino y el NDF (referente político del grupo armado de oposición NPA) se comprometieron a reanudar los contactos exploratorios en enero de 2011 y las conversaciones formales de paz en febrero de 2011, en ambos casos en Oslo y con la facilitación del Gobierno de Noruega. Además, firmaron un acuerdo de alto el fuego entre el 16 de diciembre y el 3 de enero –el más largo de los últimos diez años. Puesto que las negociaciones se iniciaron hace más de 20 años, cabe mencionar que en ocasiones anteriores ya se habían reanudado las conversaciones y firmado acuerdos de alto el fuego. Sin embargo, existen algunos factores que invitan a pensar que en esta ocasión se abre una verdadera oportunidad para poner fin por la vía pacífica y política a un conflicto armado que se inició en los años sesenta y que ha provocado la muerte de miles de personas en las últimas cinco décadas.

En primer lugar, la amplia victoria electoral del nuevo presidente, Benigno “Ninoy” Aquino, en los comicios de mayo abrió nuevas perspectivas para la resolución del conflicto. El nuevo Gobierno declaró desde el principio su predisposición a reanudar las conversaciones y alcanzar acuerdos de paz con los principales grupos armados del país –el NPA y el MILF– con la mayor celeridad posible, para así poder empezar a implementarlos durante el actual mandato presidencial. En este sentido, Aquino nombró como nueva asesora presidencial de los procesos de paz a Teresita Quintos-Deles, que ya había ocupado el cargo anteriormente y que fue bien recibida por organizaciones de la sociedad civil. El nuevo Gobierno también recompuso los paneles negociadores con el MILF y el NPA/NDF y nombró como jefe del panel con el NPA/NDF a Alex Padilla, un destacado activista de los derechos humanos durante la dictadura de Ferdinand Marcos que también goza de influencia y reputación entre la sociedad civil.

Por otra parte, la nueva administración trató de distanciarse de la política contrainsurgente del Gobierno anterior, caracterizada por el belicismo, las acusaciones de violaciones masivas de derechos humanos y el hostigamiento contra los sectores cercanos al movimiento comunista. Así, a finales de año, las Fuerzas Armadas hicieron público un nuevo plan de seguridad que, según Manila, respetará los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y tendrá como objetivo la consecución de la paz y no la simple derrota del enemigo. La anterior presidenta, Gloria Macapagal Arroyo, se había comprometido a derrotar militarmente al NPA para el año 2010 y para ello implementó operaciones de contrainsurgencia que debilitaron enormemente al NPA pero que también tuvieron un importante impacto sobre la población civil. Aún asumiendo que el Gobierno trata de sobredimensionar la pérdida de capacidad militar y apoyo social del NPA en los últimos años, lo cierto es que numerosas fuentes independientes consideran que el grupo cuenta actualmente con el número de comba-

tientes más bajo de su historia. Por tanto, el incremento de las hostilidades que se produjo durante el Gobierno de Arroyo puso de manifiesto dos situaciones que seguramente también facilitan la reanudación del diálogo.

En primer lugar, que es muy difícil que las Fuerzas Armadas puedan erradicar militarmente al NPA, que sigue contando con alrededor de 5.000 combatientes y está activo en varias provincias del país. Por otra parte, también parece bastante obvio que la insurgencia comunista se ha visto enormemente debilitada en los últimos años, por lo que es prácticamente imposible la toma del poder a través de la lucha armada.

Aunque la elección del nuevo Gobierno, la improbabilidad de victoria militar para resolver el conflicto y el reciente acercamiento entre las partes invitan a un cierto optimismo, existen algunas dificultades en el proceso de resolución política del conflicto. En primer lugar, la confianza entre las partes es todavía débil por los altos niveles de violencia –que no ha disminuido en 2010–; por el largo historial de negociaciones fallidas y por las acusaciones cruzadas entre las partes de falta de voluntad política o de violaciones del alto el fuego y del derecho internacional humanitario. En segundo lugar, el Gobierno no acepta precondiciones para el diálogo, mientras que el NDF exige el cumplimiento de los numerosos acuerdos alcanzados en los últimos años, especialmente aquellos en los que las partes se comprometen a no exigir o imponer una capitulación y a abordar las causas profundas del conflicto armado. Además, el hecho de que el NDF no reconozca la Constitución también dificulta la negociación. En tercer lugar, el Gobierno ha expresado sus dudas sobre la capacidad de la cúpula del NDF de alcanzar e implementar acuerdos en nombre del NPA. Manila sostiene que el líder y fundador del grupo, Jose María Sison, estaría perdiendo influencia dentro del grupo por su largo exilio en Holanda, por las purgas internas presuntamente ordenadas por él hace algunos años o por el cuestionamiento de decisiones de carácter político-estratégico adoptadas por la cúpula del grupo, como el grado de implicación en las elecciones del mes de mayo. Finalmente, existen ciertos sectores dentro de la clase política y de las Fuerzas Armadas que se oponen a la negociación y que consideran que el fin de la insurgencia comunista pasa exclusivamente por el incremento de la presión militar.

A pesar de los riesgos mencionados, en enero de 2011 el Gobierno y el NDF se comprometieron a impulsar un nuevo cese de hostilidades en 2011, acordaron los aspectos procedimentales y sustantivos de la agenda negociadora de los próximos meses –que se centrará en las reformas socio-económicas y políticas y, posteriormente, en el fin de la violencia–, expresaron su deseo y convencimiento de finalizar las conversaciones en menos de 18 meses y se mostraron prudentemente esperanzados sobre el futuro del proceso de paz, uno de los más longevos de todo el mundo.

7. El logro de una paz definitiva en el País Vasco

El conflicto del País Vasco es uno de los más antiguos del mundo. En esencia, estriba en la perduración de un grupo armado, ETA, que históricamente ha reivindicado la independencia de Euskal Herria, un territorio geográfico que abarca la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra (situados en el Estado español) y el País Vasco francés. En los últimos años, las demandas de ETA, que tradicionalmente han recibido el apoyo de una parte significativa de la izquierda independentista vasca, se han centrado no tanto en la independencia como en el derecho a decidir, es decir, en la capacidad del pueblo vasco de ser soberano en cuanto a decidir su futuro. En estos últimos años, además, ha existido una maduración en dicha izquierda independentista, que ha optado por los medios exclusivamente pacíficos y democráticos para conseguir sus objetivos, lo que ha obligado finalmente a ETA a reconsiderar su lucha armada.

El 5 de septiembre del 2010, ETA hizo público un comunicado en el que señalaba que “hacia ya algunos meses que tomó la decisión de no llevar a cabo acciones armadas ofensivas”, apelando a la comunidad internacional “para que tomara parte de la articulación de una solución duradera, justa y democrática” en el País Vasco. El comunicado, más bien ambiguo, frustró las expectativas creadas días antes en el sentido de que la tregua pudiera ser permanente. 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 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”.

A finales de septiembre, los mediadores internacionales exigieron de nuevo a la organización terrorista que declarara “un alto el fuego unilateral, verificable y permanente”. El colectivo reiteró de esta manera lo que ya expresaba en la Declaración de Bruselas, realizada a finales de marzo: la necesidad de que la banda certificara de alguna forma su voluntad inequívoca de abandonar la violencia. Una solicitud que también efectuaron en Gernika una treintena de formaciones políticas y sindicales vascas encabezadas por Batasuna, Aralar y EA. Dos representantes de la banda sostenían la voluntad de

la organización de “ir más lejos” del cese de acciones ofensivas “si se daban las condiciones”, aunque instaban primero a la legalización de Batasuna. El colectivo internacional mostró su intención de seguir trabajando para favorecer la paz en Euskadi. En este sentido, anunciaron que “en consulta con varios partidos interesados” decidieron establecer una comisión de cinco personas para tomar decisiones de “forma rápida y eficiente”. Se decidió que llevarán por nombre Grupo Internacional de Contacto. Los mediadores pretendían superar así “las dificultades logísticas” que planteaba el trabajo con un conjunto numeroso de personas y asociaciones, entre las cuales figuraban cuatro premios Nobel de la Paz.

El día 8 de enero de 2011, ETA hizo público un comunicado en el que declaraba un “alto el fuego permanente y de carácter general, que puede ser verificado por la comunidad internacional”. Para ETA, ése era su compromiso con un proceso de solución definitivo y con el final de la confrontación armada, una solución que en su opinión llegaría a través de un “proceso democrático que tenga la voluntad del pueblo vasco como máxima referencia y el diálogo y la negociación como instrumentos”. Con este comunicado, pues, ETA no anunció todavía su autodisolución, pero hacía callar las armas de forma permanente para dejar que fueran los agentes políticos y sociales vascos los encargados de alcanzar acuerdos para consensuar la formulación del reconocimiento de Euskal Herria y su derecho a decidir.

Posiblemente no haya otro camino que el de la plena participación de la izquierda independentista (Batasuna) en las instituciones, en las elecciones municipales en primera instancia, y en las autonómicas después, para desde estas plataformas hacer una política en igualdad de condiciones a cualquier otra formación política, adaptándose al juego de mayorías y de búsqueda de consensos, con el añadido de que se estaría en una situación que demandaría mayorías amplias para lograr determinadas metas. A diferencia de hace una década, Batasuna sabe a la perfección que se acabaron los tiempos de la perversa lógica matemática de imponerse con el 51% de los votos, y que se ha entrado en un período en el que los proyectos de calado que impliquen cambios constitucionales deberán ser refrendados por un sistema de mayorías amplias, lo que significa que siempre necesitará del concurso del Partido Socialista de Euskadi (PSE) y del Partido Nacionalista Vasco (PNV), por lo menos, lo que garantiza que no habrá aventuras que no puedan ser asumidas por la mayoría de la sociedad. Pero para ello habrá que permitir que entren en este juego democrático, porque será además el factor que hará posible que ETA dé el siguiente paso, el definitivo, que es su autodisolución, cumpliendo el esquema de paz por política. Si pudiera entrar en el juego político, Batasuna sería probablemente la primera en exigir ese paso, que conduciría, definitivamente, a la paz en el País Vasco.