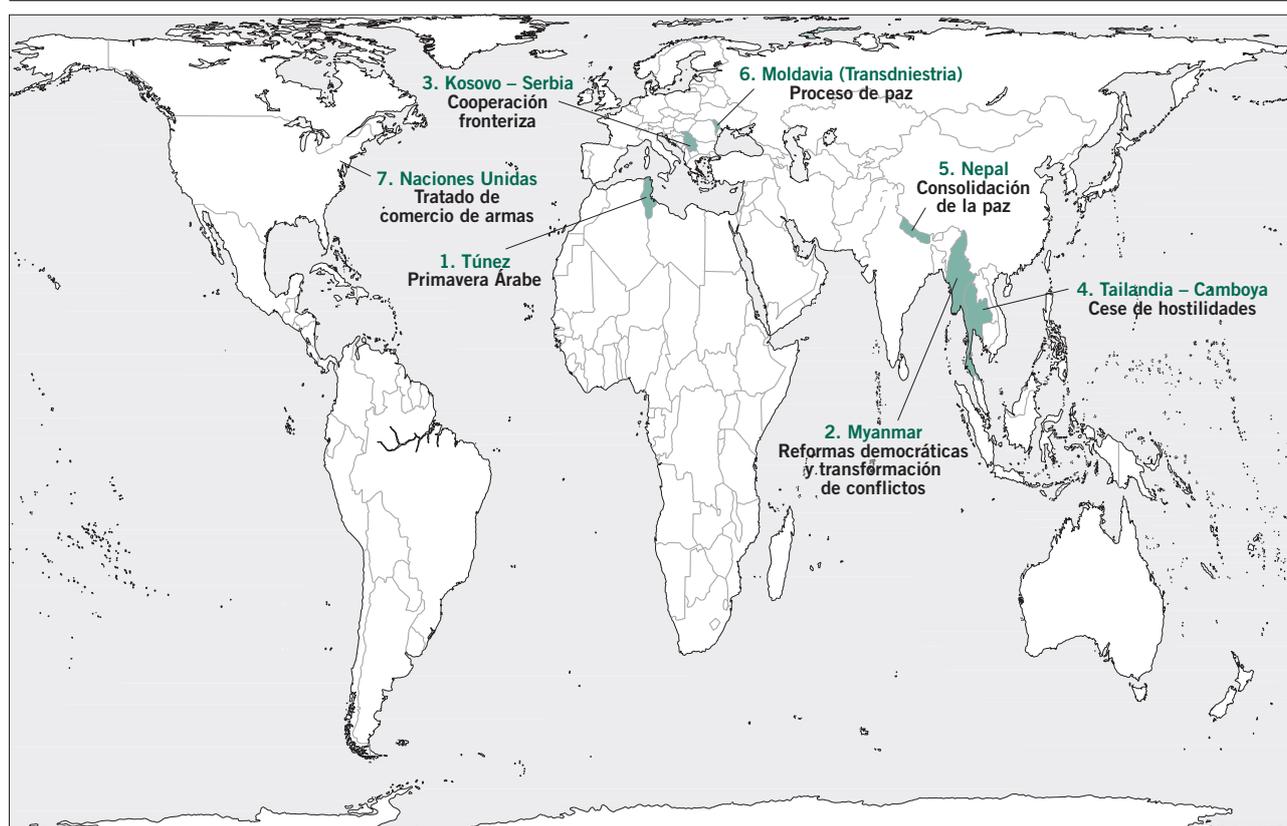


6. Oportunidades de paz para 2012

Tras el análisis del año 2011 en materia de conflictividad y construcción de paz, la Escola de Cultura de Pau destaca en este capítulo siete escenarios que constituyen oportunidades de paz para el año 2012. Se trata de seis contextos donde existe o ha habido en el pasado una situación de conflicto armado o de tensión en los que confluyen una serie de factores que pueden conducir a su transformación positiva, y de un tema de la agenda internacional que también puede derivar en avances en materia de construcción de paz. Las oportunidades identificadas durante 2011 hacen referencia a la denominada Primavera Árabe y los cambios acontecidos en el caso de Túnez; a las expectativas de reformas democráticas y transformación de conflictos en Myanmar; a los desafíos para la cooperación entre Serbia y Kosovo, incluyendo el norte de Kosovo; al cese de hostilidades en el conflicto fronterizo entre Tailandia y Camboya; a los nuevos acuerdos para la consolidación de la paz en Nepal; al diálogo sobre Transdniestria; y a la discusión sobre el tratado de comercio de armas y los nuevos retos del desarme.

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 este sentido, el análisis de la Escola de Cultura de Pau pretende ofrecer una visión realista de estos escenarios, identificando los elementos positivos que alimentan las expectativas de cambio, pero poniendo de manifiesto también las dificultades que existen y que podrían suponer obstáculos para su materialización como oportunidades de paz.

Mapa 6.1. Oportunidades de paz para 2012



6.1. La Primavera Árabe y la vía tunecina

Las rebeliones que se extendieron por el norte de África y Oriente Medio durante 2011 han marcado un antes y un después en la región, abriendo un capítulo particularmente esperanzador en el caso de Túnez. El suicidio desesperado de un joven tunecino se convirtió en el catalizador del descontento popular, primero en su país y, luego, en otros Estados de la zona, también marcados por el autoritarismo. Las sociedades de la región se movilizaron y aparecieron más confiadas en su capacidad de cuestionar y transformar el *statu quo*. Diversos analistas comenzaron a hablar de “empoderamiento”, de “pérdida del miedo” y de cómo la nueva situación desafiaba las teorías de la “excepción árabe”, demostrando que existía una aspiración local de democracia. Las demandas se encauzaron mayoritariamente a través de manifestaciones pacíficas, por lo que la movilización no violenta se erigió como la principal estrategia de cambio. Los regímenes de la zona respondieron con concesiones que un año atrás parecían impensables –levantamiento de leyes de emergencia, reformas constitucionales, promesas de no presentarse a la reelección. Sin embargo, la coerción y el uso de la fuerza constituyeron otra de las estrategias de respuesta de los Gobiernos, profundizando fracturas internas y derivando en crisis graves y en conflictos armados con miles de víctimas mortales.

La fragilidad de la etiqueta Primavera Árabe – que muchos autores prefieren denominar “Despertar” árabe– quedó en evidencia ante la dramática evolución de los hechos. De cara a 2012, la evolución aparecía incierta en muchos contextos –brutal represión en Siria, complejo traspaso del poder en Yemen, frágil escenario post-conflicto en Libia, accidentada transición en Egipto–, pero aún así era posible extraer una lección general para el futuro. Los líderes de la región saben que las reglas del juego han cambiado. Gobernar con impunidad y sin tener en cuenta las necesidades de la población será más difícil ahora que las poblaciones de la zona han demostrado su capacidad de movilización y han hecho explícitas sus demandas de libertad, transparencia, justicia social, democracia y legitimidad. En medio de este accidentado devenir de las revueltas, el caso de Túnez es el que despierta las mayores expectativas positivas para 2012. El país no fue sólo el epicentro de las revueltas, sino que se convirtió en escenario de las primeras elecciones libres, plurales y transparentes desde el inicio de la Primavera Árabe.

Tras la precipitada caída de Zine el Abidine Ben Alí, Túnez inició una transición que ha sido considerada como la más prometedora de todos los países que vivieron revueltas en 2011. Aunque el proceso no ha estado exento de dificultades, diversos análisis coinciden en que la población tunecina ha sorteado muchos obstáculos, ha buscado soluciones de compromiso y ha manejado bien un período delicado y potencialmente explosivo. Después de 23 años de régimen autoritario, en pocos meses se pasó del derrocamiento de Ben Alí en enero, a la instalación de un Gobierno electo a finales de diciembre. Tras el cuestionamiento a dos gobiernos interinos en los que permanecían destacadas figuras del antiguo régimen, el tercer Ejecutivo interino logró estabilizarse y facilitó el trabajo de la Alta Instancia para la Realización de los Objetivos de la Revolución, Reformas Políticas y Transición Democrática. Pese

a la diversidad de sensibilidades de los numerosos grupos políticos y organizaciones sociales que participaron en esta iniciativa, se lograron los consensos necesarios para pavimentar la celebración de elecciones a la Asamblea Constituyente y para adoptar medidas como la paridad de género en las listas de candidatos, una medida sin precedentes en la región.

Pese a los temores sobre una posible escalada de violencia en la fase preelectoral o en el período posterior, las elecciones –consideradas como el inicio de una nueva era en el país– se celebraron el 23 de octubre sin que se registraran mayores incidentes, bajo observación internacional y con una tasa de participación del 86%. Pese a la falta de precedentes, los tunecinos consiguieron poner en marcha una comisión electoral independiente y neutral, señalada por observadores internacionales como un modelo para el resto de países de la región. El proceso político electoral se desarrolló sin interferencias de los militares, que se limitaron a garantizar un clima de orden y seguridad durante la celebración de los comicios, ya que a diferencia del proceso de transición en Egipto se han mantenido fuera del ámbito político. Los partidos seculares aceptaron su derrota en los comicios, en los que triunfaron los islamistas del partido Ennahda. Consciente de la ansiedad que provocaba su victoria dentro y fuera de Túnez, Ennahda optó por lanzar mensajes tranquilizadores y formó Gobierno con partidos seculares a finales de 2011.

Las señales positivas y el camino recorrido durante 2011 alimentan las esperanzas en el caso tunecino. Sin embargo, parece pronto para extraer lecciones definitivas, ya que su evolución futura depende de cómo la población tunecina y sus nuevas autoridades aborden un escenario pleno de desafíos. Entre los retos no se puede descartar la amenaza de nuevos brotes de violencia,

promovida por *spoilers* vinculados al antiguo régimen o por sectores sociales marginados y muy afectados por la crisis económica. En este sentido, uno de los grandes desafíos para consolidar la transición y garantizar la estabilidad a largo plazo es enfrentar cuanto antes los problemas económicos, de corrupción y desempleo que afectan al país, así como las tensiones regionales que existen entre zonas urbanas y rurales, de la costa y del interior. Otro de los retos nace de la desconfianza y las tensiones entre los sectores islamistas y laicos del país, que fueron uno de los ejes del debate político e ideológico durante 2011 y que volverán a hacerse evidentes a la hora de discutir el modelo de país y el papel de la religión en relación con el Estado y la vida pública. La Asamblea Constituyente tiene un año de plazo para elaborar una nueva Constitución y para ponerse de acuerdo en cuestiones clave, como el sistema político –parlamentario, presidencial o semipresidencial–, sobre el que incluso los partidos en el Gobierno tienen opiniones divididas. Tras ese período, los diferentes partidos se embarcarán en una campaña electoral, ya que está prevista la celebración de nuevos comicios. En el convulso escenario en la región, muchas poblaciones de la zona mirarán hacia Túnez en busca de un referente, un modelo a seguir que sea fruto de negociaciones, diálogo y compromiso y que, tras las revueltas, asiente la perspectiva de una vía pacífica y democrática para los países del norte de África y Oriente Medio.

Túnez fue el epicentro de las revueltas e inició el proceso de transición más prometedor de todos los países que vivieron la Primavera Árabe

6.2. Myanmar: una oportunidad para las reformas democráticas y la transformación de los conflictos

En marzo de 2011 tomó posesión de su cargo el nuevo presidente de Myanmar, Thein Sein. Desde entonces se han producido varios avances en el país, significativos sobre todo por su carácter simbólico más que por su impacto en términos reales, que permiten entrever que el país ha entrado en una nueva senda que podría conducirle a la democratización y al fin de los conflictos armados que lo asolan. Con la conformación del nuevo Gobierno se disolvió la Junta Militar que había gobernado el país con mano de hierro en los últimos años. Aunque el nuevo Ejecutivo mantiene estrechos vínculos con el anterior liderazgo, de la mano del nuevo presidente han tenido lugar diferentes hechos importantes. La oportunidad se abre tanto para la consolidación de la democracia en el país mediante reformas que mejoren la situación de los derechos humanos, como para la resolución de los conflictos armados que enfrentan al Ejército birmano con una pléyade de insurgencias armadas de adscripción étnica desde la independencia de Myanmar en 1948.

En lo que respecta al ámbito político, en 2011 fue notorio el acercamiento del Gobierno a la líder de la oposición, premio Nobel de la paz y vencedora de las fallidas elecciones de 1990, Aung San Suu Kyi. El Ejecutivo mantuvo varios encuentros con la líder opositora, y en los primeros días de 2012 ésta anunció su intención de concurrir a los comicios que tendrán lugar en el mes de abril. En paralelo a la mejora de las relaciones con la dirigente, a la que se permitió participar en diferentes actos políticos, el Gobierno adoptó otras medidas, como la liberación de unos 200 presos políticos, la aprobación de nueva legislación que permitiría la formación de sindicatos independientes o reformas en la ley de partidos, entre otros asuntos destacados. En el ámbito internacional, se produjeron también algunos signos de apertura en el hasta ahora impenetrable Gobierno birmano, escenificados en la visita de diferentes líderes internacionales al país, en particular la secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, quien celebró las medidas adoptadas, aunque advirtió de la necesidad de una mayor profundización en las reformas, o del relator especial de Naciones Unidas, Tomás Ojea Quintana.

En lo relativo a los conflictos armados con los grupos armados étnicos, durante el año 2011 se produjeron una serie de avances importantes, que podrían consolidarse en el año 2012 y que deberían conducir a sentar las bases para acabar con la discriminación y exclusión de las diferentes minorías étnicas del país. A lo largo del año tuvieron lugar diversos avances que llevaron a la firma de nuevos acuerdos de alto el fuego. Además, diferentes analistas constataron un cambio de actitud gubernamental con respecto a los conflictos étnicos, reconociendo la importancia de esta cuestión para el país, ampliando la oferta de negociaciones y designando a diferentes enviados para llevarlas a cabo. En paralelo a los diferentes acuerdos de alto el fuego con distintos grupos como el KNU, UWSA, NDDA(M) y el CNF entre

otros, cabe destacar el pacto alcanzado en el mes de diciembre con el SSA-S. No obstante, en 2011 también se produjo un recrudecimiento de la violencia. La intención del Gobierno de que los grupos armados con los que mantenía acuerdos de alto el fuego se integraran en cuerpos de guardia fronterizos bajo control gubernamental llevó a la ruptura de algunos de estos acuerdos con los grupos armados, que se negaron a aceptar las condiciones impuestas por el Gobierno. Así, buena parte del año estuvo marcada por los elevados niveles de violencia y confrontación directa entre la insurgencia y el Ejército, que forzaron a miles de civiles a desplazarse y deterioraron enormemente las condiciones humanitarias en las zonas afectadas por los conflictos, en especial en los estados Kachin, Shan y Karen.

Así pues, a pesar de que debe reconocerse la importancia de estos avances tanto en el plano político como en el militar, el particular contexto de Myanmar invita a redoblar la cautela a la hora de hacer análisis excesivamente optimistas o triunfalistas con respecto a los posibles logros democratizadores. La situación de derechos humanos en el país continúa siendo de extrema gravedad y un número importante de disidentes políticos permanece encarcelado. Su puesta en libertad sigue siendo la principal condición de la comunidad internacional para

En 2011 se produjeron importantes cambios en el ámbito político y se abrió la puerta a la transformación de los conflictos armados de carácter étnico

una posible flexibilización de las sanciones impuestas al país. La comunidad internacional por su parte deberá tratar de acompañar el camino hacia la democracia sin dejarse seducir por reformas parciales que faciliten el acceso a los importantes recursos económicos del país, pero que no consoliden un verdadero régimen de derechos humanos. Por otra parte, a pesar de los acuerdos de alto el fuego y la voluntad de diálogo, la violencia armada continúa activa en el país. La resolución de estos conflictos no debe pasar únicamente por acuerdos que conlleven el cese de las hostilidades, sino que se deberán abordar las causas profundas de la violencia, de manera que se reconozca y se dé espacio a la pluralidad étnica reconociendo los profundos sentimientos de agravio de esta población. Los acuerdos de alto el fuego que no vengán acompañados de un proceso político de negociación pueden conducir a que se perpetúe de nuevo una situación en la que el riesgo de estallido de nueva violencia sea constante.

El año 2012 será decisivo para el futuro del país. La celebración de elecciones en las que la oposición política tendrá la oportunidad de participar será una buena prueba que permitirá evidenciar si la voluntad del Gobierno de profundizar en las reformas es realmente genuina. Por su parte, la comunidad internacional deberá estar a la altura que requieren las circunstancias actuales acompañando y presionando al mismo tiempo para consolidar una democracia que está tardando demasiado tiempo en llegar.

6.3. Serbia, Kosovo y el norte de Kosovo: el reto de la cooperación

El norte de Kosovo, un territorio de mayoría serbia, administrado por instituciones propias, y que ha recibido apoyo económico y simbólico de Serbia desde el fin de la guerra de 1999, ha permanecido en un limbo desde entonces, sin estatus claro y con una precaria situación en cuanto al estado de derecho e imperio de la ley, entre otros aspectos. El problema no resuelto del norte de Kosovo, de gran simbolismo para Belgrado y Pristina en sus aspiraciones contrapuestas, se hizo especialmente evidente durante 2011, con meses de incidentes violentos entre algunos sectores de la población serbia del norte de Kosovo y efectivos de las misiones internacionales. No obstante, factores positivos de peso como el inicio del proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo en 2011, con acuerdos en varias materias, incluyendo aspectos que afectan al norte de Kosovo; un mayor esfuerzo y atención internacional, que puede impulsar la flexibilidad y capacidades técnicas locales; y las aspiraciones de normalización de Serbia y Kosovo, entre otros, apuntan a la oportunidad de consolidar el acercamiento entre las partes durante 2012, con vistas a buscar en el futuro soluciones al conflicto aún abierto entre Kosovo y Serbia y, en concreto, al estatus del norte de Kosovo.

En un contexto en que la comunidad internacional apremia a las partes a normalizar sus relaciones, hasta el punto de que la UE frenó en 2011 la candidatura de Serbia al bloque comunitario, supeditándola a mayores avances en las relaciones con Kosovo, tanto Serbia como Kosovo han dado muestras significativas de voluntad de entendimiento. Así se ha hecho evidente en el proceso de negociación facilitado por la UE e iniciado en marzo de 2011, que sienta de nuevo a las partes tres años después de la declaración de independencia de Kosovo en 2008, que siguió al fracaso del diálogo en torno al plan Ahtisaari. Se trata de un proceso diseñado sobre un esquema de conversaciones técnicas que dejan, en principio, de lado cuestiones de fondo como el estatus de Kosovo o el estatus del norte de Kosovo, y que abordan temas cotidianos y concretos que afectan a las poblaciones locales. En este primer año de diálogo, las partes han logrado acuerdos en materias como catastro, libertad de movimientos y reconocimiento mutuo de títulos universitarios. Precisamente, el relanzamiento del diálogo llega en un momento en que tanto Serbia como Kosovo buscan legitimidad y apoyo a sus respectivas posiciones y proyectos, incluyendo el acercamiento de Serbia a la UE. En plena segunda década del siglo XXI, tanto Serbia como Kosovo, y el conjunto de los Balcanes, aspiran a una nueva etapa de normalización regional y van dando muestras de un mayor pragmatismo y flexibilidad en la conducción de sus intereses.

Además, en el marco de ese proceso Pristina y Belgrado alcanzaron un acuerdo antes de acabar el año sobre la gestión integrada de la frontera (Integrated Border Management, IBM, por su nombre y siglas en inglés), sobre la base del principio IBM desarrollado por la UE en otras zonas, incluyendo los Balcanes. El concepto de IBM hace referencia a la coordinación de todas las agencias

y actores involucrados en la seguridad fronteriza y el movimiento de personas y bienes, así como al establecimiento de un régimen de gestión fronteriza que siga el propósito de una frontera abierta, segura, estable y controlada. Si bien se trata de un principio muy vinculado al ideario de la UE en materia de liberalismo económico y, por tanto, sujeto a la crítica al sistema capitalista y al cuestionamiento de si responde a las necesidades reales de la población, es al mismo tiempo una estrategia de proceso cooperativo que, en el caso de Kosovo, implica el acercamiento, coordinación y cooperación de las partes en conflicto. El acuerdo sobre IBM se concretará en nuevas rondas en 2012, pero supone un paso adelante en el diálogo y acercamiento entre las partes. El concepto de IBM ya había sido aprobado por Kosovo como estrategia estatal en 2009, pero la novedad radica en el acuerdo entre las partes para

aplicarlo conjuntamente. Para ello, la experiencia de la estrategia IBM en otros países de la región, así como el bagaje técnico de la UE en el tema pueden contribuir a una aplicación más efectiva si hay voluntad real de las partes de implementar el acuerdo. Teniendo en cuenta la violencia en el norte de Kosovo durante 2011 y el negativo impacto que ésta tuvo sobre el proceso negociador –con el abandono temporal de Serbia de la mesa de diálogo–, el acuerdo sobre IBM puede contribuir a reducir la tensión en los pasos fronterizos del norte de Kosovo y aumentar el diálogo entre todas las partes implicadas: Belgrado, el liderazgo serbio del norte de Kosovo, Pristina y la comunidad internacional. Y, a más largo plazo, contribuir en la búsqueda de soluciones a la situación de *impasse* actual.

En todo caso, son muchos los riesgos y las dificultades a corto y largo plazo: el déficit en cuanto a un sistema de justicia y estado de derecho y los intereses creados en torno al tráfico ilegal fronterizo en el norte de Kosovo, que dificultan la prevención de incidentes violentos como los de 2011; el abismo entre el norte de Kosovo y Pristina, las aspiraciones de cuyas poblaciones sobre el estatus son opuestas; los riesgos del unilateralismo por cada una de las partes; o la distancia entre las élites y las necesidades de las diversas poblaciones. Además, habrá que ver cómo factores circunstanciales como las elecciones serbias de 2012 o la oposición política en Kosovo influyen en el devenir del proceso de diálogo.

Aún así, se asiste a la oportunidad de intensificar los contactos entre Serbia y Kosovo durante 2012 y de que éstos influyan de manera positiva en la situación no resuelta del norte de Kosovo. El diálogo y la cooperación, más que la unilateralidad, debería ser la fórmula a emplear.

6.4. El cese de hostilidades en el conflicto fronterizo entre Tailandia y Camboya

Los Gobiernos de Tailandia y Camboya mantienen desde hace décadas un contencioso territorial por la soberanía del templo hindú del siglo XI Preah Vihear y de sus territorios adyacentes, situados en una región fronteriza en disputa. A pesar de que en 1962 la Corte Internacional de Justicia (CIJ) otorgó la soberanía del templo a Camboya (y ello fue acatado por Tailandia), el tribunal no se pronunció sobre los territorios que rodean al templo, reivindicados por ambos países. Coincidiendo con la intención del Gobierno camboyano de que la UNESCO considerara el templo como patrimonio de la humanidad, la tensión militar se incrementó notablemente a partir del año 2008. Desde entonces, se han registrado numerosos enfrentamientos entre los Ejércitos de ambos países que han provocado la muerte de decenas de personas y el desplazamiento de miles de civiles. Sin embargo, en diciembre de 2011, después de un año en el que la disputa provocó la muerte de una treintena de personas, los Gobiernos de Tailandia y Camboya acordaron retirar sus tropas de la región fronteriza en conflicto, crear una zona desmilitarizada, desminarla y permitir el despliegue de observadores de la ASEAN, dando así cumplimiento a una orden de la CIJ emitida en julio y haciéndose eco de los distintos llamamientos de Naciones Unidas y de la comunidad internacional en aras de una resolución pacífica del conflicto. A pesar de que existen serias dudas sobre la voluntad política de ambas partes para cumplir con los compromisos acordados y de que sigue sin resolverse la demarcación fronteriza definitiva, existen algunas razones para pensar que durante el 2012 pueden darse algunos pasos significativos para la solución del conflicto.

En primer lugar, cabe destacar el grado de internacionalización de la resolución del conflicto. A pesar de que durante mucho tiempo Tailandia ha apostado por una gestión bilateral del contencioso y ha rechazado la participación de terceras partes, durante el 2011 ha habido un mayor interés y participación de la comunidad internacional en la resolución del conflicto. Ello seguramente se debe a la magnitud, frecuencia y potencial para la escalada bélica y la desestabilización regional de los enfrentamientos –utilización de armamento pesado e informaciones no verificadas sobre el uso de armas prohibidas por el Derecho Internacional Humanitario–, así como a su impacto en la población civil y en las relaciones comerciales entre ambos países. Así, ya desde principios de 2011, tanto el Consejo de Seguridad de la ONU como su secretario general hicieron diversos llamamientos a poner fin a la violencia y se pusieron al servicio de ambos países para resolver la disputa. En julio, la CIJ emitió una orden vinculante para Tailandia y Camboya y exigió su inmediato cumplimiento. También cabe destacar el papel de ASEAN, una organización regional que históricamente se ha regido por los principios de soberanía nacional y la no injerencia en los asuntos internos de sus estados miembros pero que en los últimos tiempos ha facilitado el diálogo entre los dos Gobiernos y se ha ofrecido a desplegar observadores que supervisarán el cese de hostilidades. El hecho de que Camboya asuma la presidencia rotatoria de ASEAN

en 2012 seguramente también ha provocado una participación más activa de la organización regional en la gestión del conflicto durante el año 2011.

En segundo lugar, es importante señalar que el acuerdo sobre la implementación de la orden de la CIJ fue acompañado de la decisión de emprender varios proyectos energéticos conjuntamente y de incrementar la cooperación en otras cuestiones de interés mutuo. Así, a finales de 2011, Bangkok y Phnom Penh se comprometieron a construir dos plantas eléctricas y a explorar la posibilidad de explotar conjuntamente las cuantiosas reservas de hidrocarburos que se estima existen en una zona del Golfo de Tailandia cuya frontera marítima entre los dos países está en disputa. En los últimos años, las negociaciones para la explotación de dichos recursos, por la que ya se han interesado varias multinacionales petrolíferas, habían quedado suspendidas por el incremento de la tensión diplomática entre los dos países.

Existen, sin embargo, algunos factores que podrían obstaculizar la mejora de las relaciones entre Tailandia y Camboya. El primero de ellos, y más importante, es que sigue sin estar resuelta la cuestión de quién detenta la soberanía del territorio en disputa, lo que en el futuro podría provocar nuevos enfrentamientos armados. El segundo es que existen en ambos países, pero especialmente en Tailandia, sectores políticos y sociales que se oponen férreamente a cualquier cesión en esta disputa internacional, como así lo demuestran las numerosas manifestaciones por parte de la Alianza Popular para la Democracia. En Camboya, varios analistas destacan que el Gobierno de Hun Sen ha instrumentalizado la disputa internacional con Tailandia y ha intentado obtener réditos políticos de ella. En tercer lugar, algunos analistas advierten de que los acuerdos alcanzados durante el 2011 se explican principalmente por la buena sintonía política entre el Gobierno camboyano y la nueva primera ministra tailandesa, Yingluck Shinawatra, cuyo hermano, el ex primer ministro Thaksin Shinawatra, fue asesor económico del actual primer ministro camboyano. Así las cosas, un cambio de Gobierno en cualquiera de los dos países podría provocar un nuevo deterioro en las relaciones diplomáticas. Finalmente, la voluntad política de ambos Gobiernos para la resolución del conflicto puede quedar empañada por el incumplimiento, en el pasado, de varios acuerdos bilaterales sobre la materia a los que se habían llegado.

A pesar de todas estas dificultades, el escenario político con el que se inicia el 2012 –existencia de un orden vinculante de la CIJ, implicación de la comunidad internacional, mayor proximidad política entre los dos Gobiernos que en el pasado e identificación de intereses económicos comunes– es probablemente el más propicio de los últimos años para resolver uno de los conflictos fronterizos más longevos de la región y, a juzgar por los acontecimientos del 2011, uno de los contenciosos que alberga mayor potencial para el enfrentamiento entre dos Estados.

6.5. Nuevos acuerdos para la consolidación de la paz en Nepal

En diciembre de 2011, cinco años después de la firma del acuerdo de paz –*Comprehensive Peace Agreement* (CPA)– que puso fin al conflicto armado que asoló el país durante una década, los cuatro principales partidos políticos nepalíes alcanzaron un acuerdo histórico para el proceso de paz en este país. El acuerdo permitía desbloquear una de las cuestiones esenciales de este proceso, la situación de los antiguos combatientes maoístas, estableciendo la integración en las Fuerzas Armadas de un tercio de estos combatientes, que permanecían acantonados desde la firma del acuerdo de paz de 2006. La situación de los 19.000 integrantes del PLA, brazo armado del partido maoísta, había sido una de las principales fuentes de desacuerdo entre los partidos políticos y uno de los mayores escollos para la plena implementación del CPA. Aunque desde la firma del acuerdo de paz en 2006 las posibilidades de reanudación abierta del conflicto por la vía armada eran casi inexistentes, el estancamiento en la implementación del acuerdo de paz ha sido un foco de tensión constante en el país desde entonces, generando sucesivas crisis políticas. Así pues, aunque resulte paradójico que la pacificación de Nepal pase por la ampliación de su Ejército, el acuerdo de noviembre representa una oportunidad única para la consolidación de la paz en el país, abriendo la puerta a las reformas políticas e institucionales necesarias para ello. La reforma de las Fuerzas Armadas que representa la integración de los maoístas debería ser un primer paso que llevara posteriormente a cuestionar su papel en tiempos de paz mediante una reforma profunda y una reducción de su tamaño y a garantizar su pleno control por parte de las instituciones democráticas.

Los maoístas, que tras el fin del conflicto armado habían obtenido importantes resultados electorales y han encabezado varios de los Gobiernos de la etapa posbélica, consideraban que sus combatientes tenían pleno derecho a formar parte de las Fuerzas Armadas del país. Como señala International Crisis Group, el partido maoísta UCPN-M y los combatientes del PLA, que no fueron derrotados por las Fuerzas Armadas, se consideran los impulsores de las transformaciones que ha vivido el país en los últimos años. Sin embargo, la integración del PLA en las Fuerzas Armadas siempre ha sido vista con reticencia, no sólo por parte del propio Ejército, sino también por diferentes sectores políticos. Así pues, el acuerdo alcanzado, aunque no exento de problemas, ha escenificado la superación de posiciones maximalistas en cuanto a la integración o desmovilización de estos combatientes.

En paralelo a la cuestión de los combatientes maoístas, la Asamblea Constituyente prolongó su mandato por última vez por seis meses más, en los que deberá concluir el redactado de la nueva Constitución. Diferentes analistas apuntan a la voluntad de los actores políticos para alcanzar un acuerdo definitivo que desemboque en una nueva Carta Magna. El debate principal gira en torno a la cuestión de la organización territorial del Estado a

partir de un modelo federal que debe ser concretado. Las aspiraciones de los diferentes grupos tradicionalmente excluidos de Nepal deberían ser tenidas en cuenta en la orientación del debate de manera que se pueda hacer frente a la discriminación histórica de amplios sectores de población.

No obstante, a pesar de los avances positivos y del contexto político tan favorable que ahora vive el país para la consolidación definitiva del proceso de paz, la situación no está exenta de obstáculos, que deberán ser gestionados por los líderes políticos nepalíes para lograr la implementación de los acuerdos alcanzados. Se debe apuntar que el acuerdo para la integración de los maoístas en las Fuerzas Armadas ha quedado por debajo de las aspiraciones de los combatientes. Aunque este acuerdo contemplaba

la integración de 6.500 personas, al menos 9.000 maoístas expresaron su voluntad de formar parte del Ejército. No obstante, no parece posible una ampliación en el cupo de combatientes que se convertirán en soldados, así que será importante ofrecer una salida honrosa a quienes sean excluidos para no crear nuevos agravios que puedan degenerar en episodios de violencia. Algunos analistas han apuntado al riesgo que conlleva la falta de planificación de las medidas de rehabilitación para aquellos combatientes que no se integren en las Fuerzas Armadas. Así pues, el proceso de desmantelamiento del PLA, la integración

en el Ejército y la desmovilización de los combatientes deberán ser manejadas con extraordinario cuidado, dado el particular riesgo que siempre conlleva la gestión de los actores armados de un conflicto.

Por otra parte, los partidos políticos nepalíes deberán estar a la altura de la importante circunstancia que representa la redacción de la nueva Constitución nepalí. Así pues, será necesario que éstos dejen de lado sus intereses partidistas con el objetivo de alcanzar amplios consensos que permitan que la nueva Carta Magna sienta las bases para la superación de las causas profundas que dieron lugar al conflicto armado en 1996, entre ellas la pobreza, el feudalismo, la exclusión de amplias capas de la sociedad y la falta de rendición de cuentas por parte de las diferentes instituciones públicas.

El acuerdo para la integración de un tercio de los combatientes maoístas en las Fuerzas Armadas dio impulso a la consolidación del proceso de paz

6.6. El diálogo sobre Transdniestria

El conflicto de Transdniestria es uno de los llamados “conflictos congelados” heredados de la primera mitad de los años noventa, tras la caída de la URSS. En aquel contexto de auge del nacionalismo que acompañó y sucedió a la Perestroika y de recelos mutuos entre la región de Transdniestria –zona oriental de la RSS de Moldavia, pro-rusa, con un elevado porcentaje de población eslava y motor económico en la etapa soviética– y Moldova –antigua Besarabia, que había sido parte de Rumanía en la primera mitad del siglo XX–, Transdniestria se proclamó independiente de la nueva Moldova. Siguió una breve guerra en 1992, con medio millar de muertes, que finalizó con un alto el fuego y la división *de facto* del territorio. Dos décadas después, el estatus de Transdniestria continúa en un limbo. La falta de avances en el proceso de negociación, las posiciones contrapuestas sobre el esquema de solución al estatus y la inercia de 20 años, entre otros elementos, son factores que han jugado en contra de la transformación del conflicto. Aún así, se abre una nueva oportunidad de paz gracias a factores como la reanudación en 2011 del proceso formal de negociaciones, tras cinco años de parálisis, y el ascenso de nuevo liderazgo en Transdniestria tras las últimas elecciones a finales de 2011, con mensajes de acercamiento y de impulso a medidas prácticas de construcción de confianza.

En noviembre de 2011, antes de las elecciones en Transdniestria, se produjo la primera reunión formal del esquema de negociaciones 5+2 tras cinco años de paralización del proceso. En estos cinco años se han mantenido activos algunos mecanismos formales de bajo perfil –como los grupos mixtos de trabajo– y canales informales –como la llamada *diplomacia del fútbol* entre los líderes de ambos territorios, que incluyó encuentros en el marco de algunos eventos deportivos. Sin embargo, éstos no supusieron avances significativos y fueron acompañados de cierta frustración y retórica acusatoria, aunque no se llegaron a cerrar del todo las vías de contacto ni el compromiso vago de búsqueda de soluciones. Pese a esa inercia, en la última etapa se incrementaron los esfuerzos de acercamiento con vistas a reanudar el proceso formal. En esos esfuerzos fue relevante el impulso dado al proceso por parte de Lituania en su presidencia de turno de la OSCE, país interesado en los conflictos heredados de la URSS y cuya capital acogió la reunión de dos días de relanzamiento del proceso. El esquema de negociaciones 5+2 reúne a Moldova, Transdniestria, Rusia, Ucrania y la OSCE, así como a la UE y EEUU en calidad de observadores. Es un modelo que acusa cierto agotamiento por su prolongación hasta ahora sin resultados, pero que reúne a todas las partes relevantes y con capacidad de influencia, más allá de que la hayan ejercido en grado suficiente o no.

El relanzamiento de las conversaciones formales no es en sí garantía de éxito, pero sí es resultado de un clima de mayor voluntad y confianza entre las partes y de cierto renovado interés internacional en promover la resolución de un conflicto que, no obstante, es poco prioritario

en las agendas globales. Es pronto para predecir el curso que tomará el proceso, y habrá que esperar al menos varias rondas negociadoras, pero el clima parece constructivo. En este marco las partes deberán también evaluar los instrumentos vigentes (formato 5+2 y fuerzas de mantenimiento de la paz de la CEI, entre otros) y valorar si son adecuados para la nueva etapa, y avanzar en los temas de fondo.

El nuevo proceso coincide en el tiempo con la renovación del liderazgo de Transdniestria. Escasas semanas después de la primera reunión 5+2 desde 2006, la población de Transdniestria eligió como presidente al ex portavoz parlamentario y empresario Yevgeny Shevchuk, candidato que no contaba con el apoyo de Moscú. Este político de 43 años basó parte de su campaña en defender una mejora de las relaciones con Moldova, incluyendo la libertad de movimiento para la población de la región independiente *de facto*. En todo caso, tanto él como el ex presidente Igor Smirnov, perdedor en primera ronda, así como el rival de Shevchuk en segunda ronda y candidato preferente de Moscú, Anatoly Kaminsky, se habían mostrado favorables al proceso de negociación con Moldova. Tras su victoria, Shevchuk manifestó que las primeras medidas irán encaminadas a trabajar con Moldova y Ucrania para garantizar la libertad tránsito de personas y bienes. En ese sentido, se ha comprometido a simplificar los procedimientos para el cruce de frontera con Moldova. Sus mensajes han sido bien recibidos por Moldova, que ve en la buena disposición a flexibilizar los controles de frontera una forma de incrementar la confianza mutua.

En todo caso, el nuevo líder de Transdniestria mantiene la posición tradicional de defensa de la independencia de la región. Está por verse también si los mensajes de compromiso de iniciar medidas de confianza y de mantener diálogo con Moldova se implementan en un plazo relativamente corto, en señal de compromiso efectivo, y no quedan en mera retórica.

Más allá de las dificultades y del peso de dos décadas de disputa prolongada, se ha abierto una oportunidad de iniciar y consolidar un nuevo proceso de búsqueda de soluciones definitivas. Para ello será imprescindible que se tomen medidas graduales prácticas que flexibilicen la división. Con una población de apenas medio millón de personas y un empobrecimiento vinculado a la situación de aislamiento, Transdniestria habrá de valorar en esta nueva etapa que se inicia la posibilidad de encontrar soluciones intermedias, más allá de una improbable independencia. Los actores mediadores y observadores en el proceso pueden ser clave en la creación de un clima encaminado en esta dirección.

6.7. El tratado de comercio de armas y los nuevos retos del desarme

Para julio de 2012 está prevista la discusión en Naciones Unidas de un tratado internacional que regulará la exportación de armas, incluidas las ligeras, cuya aprobación podría suponer un gran avance en los esfuerzos para el desarme.

Durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, y ante la proliferación de armas nucleares de las dos grandes potencias en el marco de la Guerra Fría, se empezaron a negociar unos tratados que permitieran controlar este rearme, dando inicio a una etapa que no perseguía tanto el desarme como el control de las armas de destrucción masiva, que incluían las armas químicas y biológicas. En la década de los ochenta, una masiva movilización popular en los países europeos permitió cuestionar la estrategia de disuasión nuclear y la instalación de armas nucleares en suelo europeo, instando a su limitación y posterior desmantelamiento. Todo ello formó parte de una primera etapa de esfuerzos para el desarme, que se concretó en varios tratados.

En los años noventa y a principios de este siglo, el desarme no se ha centrado solo en las armas de destrucción masiva, sino que ha abarcado a todo el ciclo armamentista, desde los gastos militares, hasta el control del comercio de armas, la prohibición de armas humanas o el aumento de las medidas de confianza, a la par que se promulgaban doctrinas de seguridad menos militarizadas y más centradas en la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Eso es válido para la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU, de 2010, o en la nueva estrategia de la OTAN aprobada en Lisboa también en 2010, que en teoría eran más compatibles con los nuevos esfuerzos para el desarme.

En 1997, diversos laureados con el Nobel de la paz, entre los que estaba Amnistía Internacional, propusieron un Código Internacional de Conducta que regulara el comercio mundial de armas. Este objetivo se convirtió en una campaña internacional, que en España estuvo auspiciada por las ONG que inicialmente impulsaron la campaña "Adiós a las armas ligeras" y después por las que participaron en la campaña "Armas bajo control". Las organizaciones que impulsan ese Tratado quieren conseguir que se acabe con las transferencias de armas cuando exista el riesgo de que las armas puedan ser usadas en graves violaciones de las normas internacionales de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, alimentar la violencia armada o comprometer el desarrollo económico de los países compradores. También persigue hacer responsables a los Gobiernos del cumplimiento de las normas actualmente vigentes en la legislación internacional y en la Carta de las Naciones Unidas, incluir todas las armas y municiones convencionales, todas las transferencias y todas las transacciones, y que sea ejecutable e incluya pautas detalladas que marquen su completa implementación, información, cooperación internacional, cumplimiento y asignación de responsabilidades. Todo dirigido a que el Tratado no quede en papel mojado.

Otro hito importante en el desarme es el de la prohibición de las armas químicas. Existe el precedente del Protocolo de Ginebra de 1925, que prohíbe el uso en guerra de gases asfixiantes y armas bacteriológicas. En 1975 entró en vigor la Convención sobre Armas Biológicas y Toxinas (BTWC), y en 1997 también lo hizo la Convención que prohibía las armas químicas (CWC), que no ha sido firmado por Angola, Egipto, Corea del Norte, Somalia y Siria. Los Estados se comprometieron a destruir sus arsenales antes de abril de 2012. Todos estos tratados han conseguido poner fin a unas estrategias de la Guerra Fría que ponían en riesgo la seguridad del mundo entero. Es de destacar sin embargo, la ausencia de un protocolo de verificación sobre la BTWC, lo que limita su eficacia.

En cuanto a los gastos militares, es de señalar que el gasto actual es muy superior al que se había logrado en los años de la Guerra Fría, alcanzando los 1.630.000 millones de dólares en el 2010. EEUU es, de lejos, el país con mayor nivel de gasto militar (737.500 millones en 2010), con un incremento del 128% respecto a 2001, a causa del gasto que le ha significado su implicación en las guerras de Iraq y Afganistán. Es de celebrar, en este sentido, el anuncio del presidente Obama, en enero de 2012, de reducir dicho gasto en más de 500.000 millones de dólares en la próxima década, lo que podría situar el gasto estadounidense en los niveles de los primeros años del siglo XXI.

Otro aspecto del desarme que requerirá atención durante 2012 es el del llamado "microdesarme" vinculado a los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) que siguen 22 países y que afectan a 413.000 combatientes. Se trata de países que han finalizado un conflicto armado y se encuentran en una fase de recuperación, y que deben atender a las personas que han dejado las armas para reintegrarlas a la sociedad. Son programas que requieren de la ayuda internacional, difícil de obtener en estos momentos por la crisis económica. Será por tanto un reto comprobar si en 2012, los organismos gubernamentales encargados de llevar a cabo estos programas contarán con el apoyo de los donantes internacionales.

Gracias al tratado internacional de comercio de armas que debe aprobarse en julio, 2012 deberá ser un año en el que se consoliden las campañas para el control de las armas ligeras, iniciadas ya hace unos años, y que ha conseguido una importante sensibilización a nivel social y político. No hay que olvidar que las armas ligeras, de las que se calcula que hay 850 millones de unidades en manos particulares, son las responsables del 60% de los homicidios, y que son las armas que se usan habitualmente en la mayoría de los conflictos armados. Su control y reducción, incluidos los programas de "recompra", son vitales para la disminución de los niveles de violencia que presentan numerosos países.

La aprobación en 2012 de un tratado internacional para regular el comercio de armas podría suponer un gran avance en los esfuerzos para el desarme