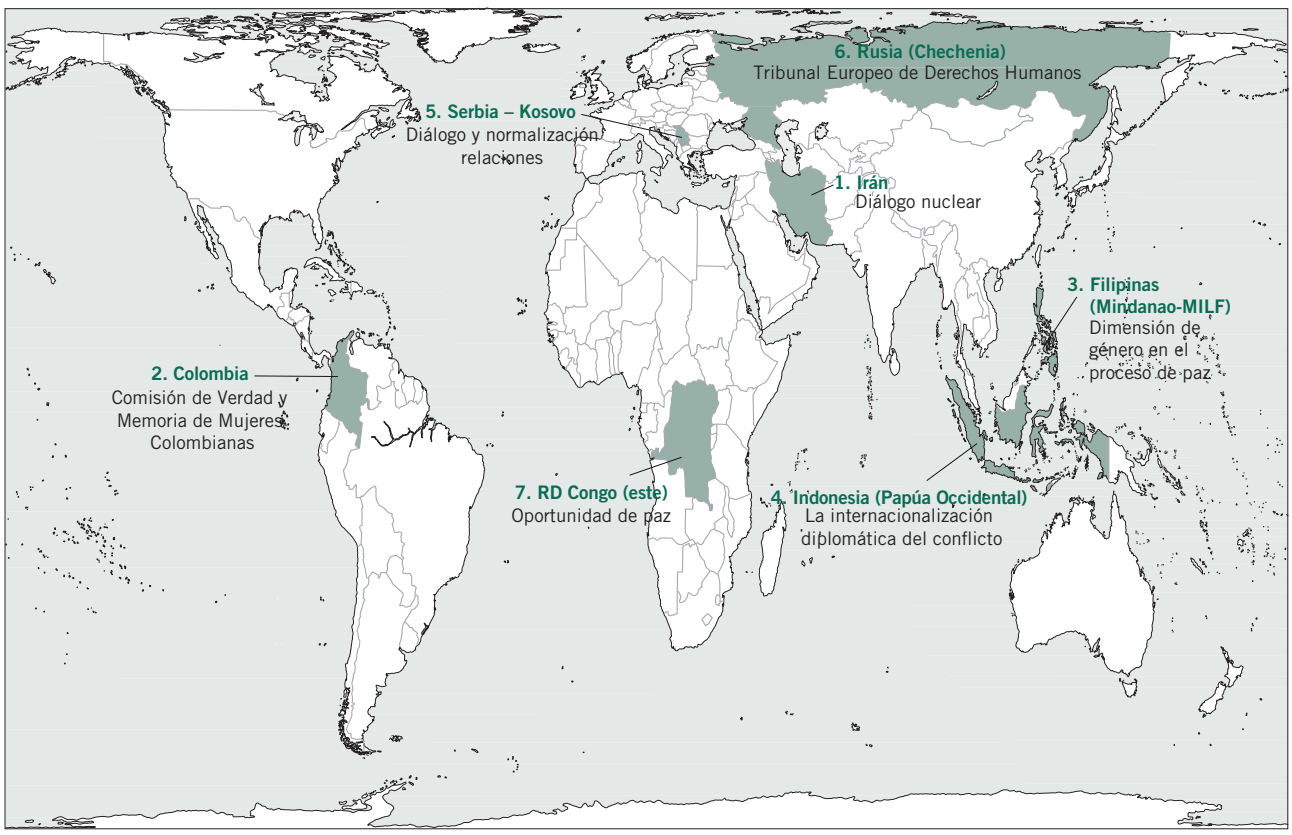
5. Oportunidades de paz para 2014

Tras el análisis del año 2013 en materia de conflictividad y construcción de paz, la Escola de Cultura de Pau de la UAB destaca en este capítulo siete ámbitos que constituyen oportunidades de paz para el año 2014. Se trata de 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. Las oportunidades identificadas hacen referencia al histórico pacto sobre el programa nuclear iraní y las perspectivas sobre una evolución positiva de las negociaciones durante 2014; a la esperanzadora propuesta feminista de construcción de paz y recuperación de la memoria que supone la Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, iniciativa de la organización Ruta Pacífica de Mujeres; a la destacada presencia de mujeres en el exitoso proceso de paz de Mindanao y al importante papel que éstas han desempeñado durante sus diferentes fases, que finalmente ha desembocado en el fin del conflicto armado; a la internacionalización diplomática de la situación de la región indonesia de Papúa Occidental como ejemplo para romper con la invisibilidad de los conflictos olvidados; al positivo avance del proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo durante 2013, encaminado a la normalización pragmática de las relaciones entre ambas administraciones; al importante papel que juega el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como único, aunque limitado mecanismo de acceso a la justicia por parte de la población de Chechenia; y a la ventana de oportunidad que supone la derrota del grupo armado M23 para alcanzar la paz en la región de los Grandes Lagos.

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 y temáticas, 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 5.1. **Oportunidades de paz para 2014**



5.1. Irán y el diálogo nuclear: una oportunidad que trasciende la disputa atómica

A las tres de la madrugada del 24 de noviembre de 2013, en el Palacio de las Naciones de Ginebra (Suiza), representantes de Irán y del grupo de potencias internacionales conocido como G5+1 (EEUU, Reino Unido, Francia, Rusia y China más Alemania) suscribieron un compromiso sin precedentes en la última década. Después de numerosas rondas de negociaciones frustradas, se conseguía un pacto sobre el programa nuclear iraní, uno de los principales ejes de la tensión entre Teherán y varios países occidentales debido a las sospechas de que la república islámica está intentando desarrollar armas nucleares, pese a la insistencia de Teherán en que sus ambiciones atómicas solo tienen fines pacíficos. Inimaginable hace unos años, el llamado Plan de Acción Conjunto ha sido valorado positivamente –e incluso calificado como un hito histórico–, aunque constituye solo un primer paso hacia la definición de un acuerdo integral sobre la cuestión nuclear. Los temas sustantivos y más complejos deberán negociarse a lo largo de 2014. La posibilidad de que esta oportunidad de paz dé frutos dependerá de que se mantengan algunas de las dinámicas que permitieron alcanzar el acuerdo de noviembre y de la capacidad para sortear obstáculos que van más allá de las cuestiones técnicas del programa atómico iraní. Así, una evolución positiva estará condicionada, entre otros elementos, por el afianzamiento de un clima diplomático que supere la arraigada desconfianza entre las partes, por la capacidad de los liderazgos comprometidos con el diálogo para imponerse ante la acción de detractores internos y externos, y por la incidencia del clima de inestabilidad regional en Oriente Medio en la marcha de las conversaciones. Los beneficios de un resultado exitoso, y también los riesgos de un fracaso, trascienden con creces el debate nuclear.

El acuerdo de noviembre fue posible por diversos factores, entre los que destaca la convergencia de líderes dispuestos a buscar una salida a la disputa tanto en Irán como en EEUU, principal contraparte en las negociaciones. Tras años de hostilidad abierta hacia Occidente durante el mandato de Mahmoud Ahmadinejad, el clérigo moderado Hassan Rouhani llegó a la presidencia con un discurso conciliador y decidido a adoptar medidas que permitieran sacar al país del aislamiento y aliviar las graves consecuencias, sobre todo económicas, de las sanciones internacionales impuestas por sus actividades nucleares. Esta nueva aproximación derivó en un acercamiento a Occidente, y en especial a Washington, que se escenificó en la conversación telefónica entre Rouhani y Barack Obama en octubre pasado, en el primer contacto de esta naturaleza entre presidentes de ambos países en tres décadas. Un gesto entre adversarios históricos imposible de concebir durante la anterior administración de George W. Bush, que había señalado a Irán como parte del "eje del mal" junto a Iraq y Corea del Norte. Según informaciones de prensa, el ascenso al poder de Rouhani habría facilitado los contactos secretos entre delegados estadounidenses e iraníes que se habían iniciado meses antes y que pavimentaron el camino para la suscripción del acuerdo de noviembre entre Irán el G5+1, tan solo cuatro meses después del cambio en la presidencia iraní.

En términos generales, el Plan de Acción Conjunto estableció un levantamiento parcial –y reversible– de las sanciones internacionales contra Irán a cambio de que Teherán suspenda algunos aspectos esenciales de su programa nuclear, entre ellos los procesos de enriquecimiento de uranio más avanzados (cercanos al 20%), susceptibles de evolucionar rápidamente hasta niveles utilizados para la fabricación de bombas. El propósito del pacto es dar tiempo a los equipos negociadores de Irán y el G5+1 para alcanzar un acuerdo integral en un plazo de seis meses –prorrogable si las partes así lo acuerdan–, que se cumple el 20 de julio, dado que el pacto comenzó a implementarse a principios de 2014 bajo la supervisión de la AIEA. El tiempo apremia, por tanto, para abordar asuntos técnicos extremadamente complejos, más aún teniendo en cuenta la evolución que ha tenido el programa nuclear iraní en la última década. Si en 2003 Irán contaba con alrededor de 160 centrifugadoras para enriquecer uranio, en 2013 contaba con más de 18.000 –de las cuales 10.000 operativas, con diversos grados de sofisticación–; en varias instalaciones nucleares, además de un reactor de agua pesada en Arak. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre el dossier iraní aprobadas entre 2006 y 2010 habían exigido la suspensión total de las actividades nucleares de Teherán. Sin embargo, para Irán –que considera el mantenimiento de su programa atómico como una cuestión de dignidad nacional– una de las principales líneas rojas es el reconocimiento de su derecho a enriquecer uranio en su territorio. Si las partes conceden este punto a Irán –tras el acuerdo de noviembre Washington y Teherán hicieron lecturas diferentes al respecto–, los debates previsiblemente estarán focalizados en el número y calidad de las centrifugadoras y el tipo de mecanismos de supervisión internacional para garantizar el carácter pacífico de estas actividades. En paralelo, se deberán continuar respetando los términos del pacto de noviembre para evitar un descarrilamiento del proceso.

Una evolución positiva de las conversaciones sobre el programa nuclear iraní estará condicionada, entre otros elementos, por el afianzamiento de un clima diplomático que supere la arraigada desconfianza entre las partes

Ante este desafío, un clima diplomático favorable es crucial. Mantener viva la voluntad política de negociar no es una tarea fácil teniendo en cuenta que implica

superar las inercias de una década de contactos fallidos, marcada por la sospecha, la desconfianza, los planteamientos maximalistas y la falta de disposición a tener en cuenta las preocupaciones de la contraparte.[1] En este sentido, la figura de Rouhani despierta expectativas por su discurso de compromiso con el diálogo nuclear, su experiencia como negociador sobre la cuestión nuclear iraní –fue artífice de un acuerdo con potencias europeas que entre 2003 y 2005 derivó en una suspensión voluntaria del enriquecimiento de uranio por parte de Irán–, y por su disposición a mantener el control sobre las negociaciones –nombró como máximo responsable al ministro de Exteriores, que rinde cuentas directamente ante el presidente. Sin embargo, hay que tener en cuenta las complejidades del régimen iraní, sus diversos centros de poder y el hecho de que quien tiene la última palabra en política exterior es el Líder Supremo, el ayatollah Alí Khamenei. La dispar aproximación al tema durante las presidencias de Ahmadinejad y de su predecesor, el reformista Mohamed Khatami, demuestra que la figura presidencial no es irrelevante.[2] Sin embargo, eso no quiere decir que la estrategia de Rouhani no vaya a encontrar resistencia interna. Desde una posición distante y algo escéptica, el ayatollah Khamenei ha pedido a los sectores más radicales que den una oportunidad al nuevo Gobierno, pero aún así el Ejecutivo de Rouhani ha enfrentado críticas de diversos sectores –entre ellos, figuras tan poderosas como el jefe de la Guardia Republicana– que, eventualmente, podrían boicotear el proceso.

La administración Obama también ha enfrentado resistencias por su disposición a negociar con Irán. El presidente de EEUU ha tenido que maniobrar y amenazar con un veto en el Congreso para evitar la aprobación de nuevas sanciones contra la república islámica –que harían descarrillar el diálogo– promovidas por sectores conservadores. Washington ha apostado un gran capital político en su estrategia hacia Irán y no cuenta con mucho margen de maniobra en términos de plazos para la negociación, ya que una vez iniciada la carrera para los comicios presidenciales de 2016 el mandato de Obama comenzará a adolecer del síndrome del "pato cojo". El Gobierno de Obama también deberá lidiar con los grandes recelos que ha suscitado la apertura de las negociaciones con Irán en los dos aliados tradicionales de EEUU en la región, Israel y Arabia Saudita. El Gobierno israelí ha tildado a Rouhani de "lobo con piel de oveja", ha calificado el Plan de Acción Conjunto como un "error histórico", ha intentado presionar por el mantenimiento de sanciones y no ha retirado de la mesa su amenaza de adoptar medidas de fuerza para frenar los avances del programa atómico iraní. Aunque una eventual acción unilateral israelí no parece probable a corto plazo –a diferencia de 2012, cuando la escalada en la tensión multiplicó los rumores sobre esta posibilidad–, se trata de una opción no del todo descartable, considerando los precedentes. En 1981 el Gobierno israelí ya atacó un reactor nuclear en Osirak, Iraq, y en 2007 habría bombardeado instalaciones similares en Siria, confirmando su intención de no permitir otro poder nuclear en la región. Israel –que a diferencia de Irán no es suscriptor del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares– mantiene una política de "ambigüedad" nuclear, sin reconocer ni desmentir la posesión de este tipo de arsenales.

En el caso de Arabia Saudita, desde hace años que Riad viene instando a EEUU a actuar para frenar el programa atómico iraní, como demostró uno de los cables filtrados por Wikileaks en 2010, en el que rey Abdullah pedía a Washington atacar las instalaciones nucleares iraníes para así "cortar la cabeza de la serpiente". La posición saudí está condicionada por su histórica rivalidad regional con la república islámica y por el temor a los cambios en la estructura de poder y seguridad en Oriente Medio en un contexto de convulsión regional a causa de la guerra en Siria, que ha acentuado la confrontación entre Riad y Teherán, así como las tensiones sectarias entre sunníes y shiíes. Siria se ha convertido en escenario de una guerra de proximidad entre ambas potencias regionales, con Teherán como principal valedor del régimen de Bashar al-Assad –al que otorga apoyo político, económico y militar–, y con Riad respaldando activamente a fuerzas de la oposición siria. En este complejo escenario, difícilmente será posible abstraer las negociaciones con Irán sobre la disputa nuclear de las contingencias regionales, pese a los intentos de EEUU por mantener las agendas por separado.

Un acuerdo sobre la cuestión atómica puede favorecer la reinserción de Irán en la escena internacional y facilitar que Teherán juegue un papel estabilizador en la región

Previsiblemente, las conversaciones sobre el programa atómico iraní no podrán ser la vía para resolver todos los diferendos entre Irán y las potencias occidentales. Sin embargo, no se puede ignorar la relevancia de mantener abierta una línea de diálogo ni el impacto que podría tener la resolución del contencioso nuclear en términos de impacto geopolítico. Un eventual acuerdo que garantice a Irán un enriquecimiento de uranio limitado, circunscrito a fines civiles y pacíficos y bajo supervisión internacional efectiva podría desactivar –al menos en lo que respecta a Irán– la amenaza de proliferación de armas atómicas en Oriente Medio (y a largo plazo, debería alentar también los debates sobre el desarme nuclear a nivel global). Asimismo, un acuerdo sobre la cuestión atómica podría favorecer la normalización de relaciones entre Irán y varios países occidentales, así como la reinserción de

1. Richard Dalton, "Iran nuclear negotiations: lessons from 10 years of failures", *The Guardian*, 8 de octubre de 2013, http://www.theguardian.com/world/iran-blog/2013/oct/08/iran-nuclear-negotiations-lessons-failures.
2. International Crisis Group, *Great Expectations: Iran's New President and the Nuclear Talks*, Middle East Briefing no.36, 13 de agosto de 2013, http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/iran/b036-great-expectations-iran-s-new-president-and-the-nuclear-talks.aspx.

Teherán en las esferas internacionales y en su entorno, con repercusiones en los flujos económicos, energéticos y en la arquitectura regional seguridad. Durante 2013 el nuevo Gobierno iraní, de hecho, ya dio señales de querer mejorar su relación con algunas monarquías del Golfo y Rouhani se mostró partidario de un "compromiso constructivo" con los países árabes vecinos.[3]

Adicionalmente, como han especulado diversos analistas, Irán podría jugar un papel en la estabilización de numerosas pugnas regionales dada su ascendencia y/o capacidad de influir en escenarios conflictivos como Afganistán, Iraq, Líbano o Siria. Esto supone reconocer el papel relevante de Irán como actor regional y su potencial para facilitar soluciones. Es inconcebible, por ejemplo, pensar en cualquier acuerdo futuro con Damasco que no cuente con la anuencia del régimen iraní –y de ahí el error de no involucrarlo en las conversaciones de paz de Ginebra II celebradas a principios de 2014. Algunos analistas han señalado que la necesidad de evitar una mayor internacionalización y descontrol del conflicto en Siria fue un elemento que favoreció la aproximación entre EEUU e Irán en 2013. La urgencia de impedir un mayor deterioro de la crisis en Siria y de frenar la proliferación de grupos armados radicales sunníes próximos a al-Qaeda puede ser un factor de preocupación común que favorezca los acuerdos en el futuro. No obstante, en lo que respecta a Irán, también hay que tener en cuenta que Rouhani puede tener un mayor margen de maniobra en los debates sobre la cuestión nuclear que en las decisiones sobre la guerra en Siria, donde algunos sectores del régimen iraní están muy implicados.

En definitiva, la suscripción del acuerdo entre Irán y el G5+1 y el giro en la relación entre Washington y Teherán han abierto la puerta a cambios positivos, si persevera la voluntad política de continuar por la vía del diálogo. No hay duda de que las perspectivas son complejas y de que se anticipa un camino accidentado. Y aunque los beneficios pueden parecer aún inciertos, los riesgos de un fracaso son evidentes e inquietantes, dado el contexto de convulsión e inestabilidad en Oriente Medio.

3. The New York Times, "Iran's Charm Offensive", *The New York Times*, 24 de enero de 2014, http://www.nytimes.com/2014/01/25/opinion/irans-charm-offensive.html?_r=0.

5.2. La Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, una propuesta feminista de construcción de paz y recuperación de la memoria

Las comisiones de la verdad se han convertido en un importante instrumento de construcción de paz en aquellos países que han vivido situaciones de conflicto armado prolongado o violencia política generalizada. La investigación sobre los hechos de violencia y las violaciones de los derechos humanos, así como la atribución de responsabilidades sobre estos hechos son pasos importantes para cualquier país que quiere avanzar en la senda de la construcción de la paz, pero que no quiere hacerlo a costa del olvido y de la impunidad. El año 2013 fue un año decisivo para la construcción de la paz en Colombia, puesto que el Gobierno y una de las principales guerrillas activas en el país durante décadas, las FARC, protagonizaron una esperanzadora negociación de paz que al finalizar el año continuaba abierta. En un país en el que la sociedad civil ha sido protagonista de innumerables iniciativas para apuntalar los diferentes procesos de paz formales que han tenido lugar, así como promoviendo la construcción de la paz en todos los ámbitos sociales, una de las organizaciones de mujeres más importantes del país, la Ruta Pacífica de las Mujeres, hizo una contribución que será esencial para la construcción de una paz sostenible en el futuro.

En el mes de diciembre, esta organización presentó el informe *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia* elaborado por la Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, establecida por la Ruta Pacífica.[4] El informe recoge el testimonio de mil mujeres que han sufrido las consecuencias del conflicto armado y analiza el impacto de este conflicto en términos de las violencias físicas, psicológicas y sexuales sufridas y de las consecuencias que sobre sus vidas han tenido las violaciones a sus derechos humanos que se han producido en el marco del conflicto armado. El informe relata los impactos en la salud, en las relaciones entre hombres y mujeres, en la sexualidad, en la maternidad y las relaciones familiares y documenta el desplazamiento, los asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, masacres y desapariciones forzadas, así como diferentes casos de violencia colectiva en los que las mujeres se vieron particularmente afectadas. También se aportan datos sobre la responsabilidad de los diferentes actores implicados de manera directa en el conflicto armado en las diferentes violaciones a los derechos humanos. En paralelo, también recoge las distintas estrategias de afrontamiento que las mujeres han llevado a cabo para continuar con sus vidas en medio de la violencia, especialmente los procesos organizativos que han permitido la reivindicación de derechos como víctimas. Además, documenta las demandas de las mujeres en términos de reparación y justicia, a pesar de la conciencia que las víctimas tienen de la irreparabilidad del daño sufrido.

La presentación de este informe reviste una enorme importancia por diferentes motivos. En primer lugar, se trata de una primera experiencia de creación de una Comisión de la Verdad en Colombia por parte de la sociedad civil. Tanto el trabajo de la Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas en la recopilación de testimonios de víctimas del conflicto armado, como la redacción del informe se han hecho de manera independiente sin el respaldo del Gobierno colombiano, pero podrán servir de ejemplo para una futura Comisión de la Verdad colombiana, cuyo establecimiento se considera cada vez más necesario y también factible por amplios sectores de la sociedad colombiana. Indudablemente, cualquier comisión que se establezca en el futuro partirá de otros ejemplos internacionales que han tenido lugar en las últimas décadas, pero contar con un ejemplo del propio país es un activo de enorme importancia.

La Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas es la primera experiencia internacional de una comisión liderada e impulsada por mujeres para recuperar la memoria de las mujeres víctimas

En segundo lugar, cabe destacar como un hito histórico el hecho de que se haya tratado de una comisión de la verdad que ha abordado de manera específica el impacto del conflicto armado en las mujeres. Se trata de la primera comisión de estas características. Desde la creación de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica en 1995 –comisión que marcó un antes y un después en la historia de la justicia transicional– la incorporación de la perspectiva de género y de la voz de las mujeres a los relatos sobre el pasado había sido una reivindicación constante. Algunas comisiones que se han creado desde entonces han ido incorporando de manera parcial esta perspectiva, creando espacios específicos para la inclusión de las experiencias vividas por las mujeres, recogiendo sus testimonios e incorporando capítulos específicos sobre cuestiones directamente relacionadas con la dimensión de género de la violencia, como en los casos de las comisiones de Sierra Leona, Perú o Timor-Leste. Si bien con anterioridad habían existido casos de procesos de recuperación de la memoria histórica protagonizados por actores de la sociedad civil, como el informe de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) en Guatemala, es la primera vez que este proceso está impulsado, liderado y llevado a cabo íntegramente por organizaciones de mujeres. Así pues, a la importancia de que el proceso tenga su origen en

4 . Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia* (Bogotá: Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013).

un movimiento social, se une el hecho de que este movimiento sea de mujeres. Tanto quienes han prestado testimonio como quienes los han recogido han sido en su totalidad mujeres.

Sin embargo, la Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, no solo es una comisión dedicada en exclusiva a investigar y dar visibilidad a la experiencia de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia, sino que metodológicamente incorpora diferentes aspectos novedosos muy relevantes para la construcción de la paz desde una perspectiva de género. En lo que respecta a la investigación, cabe destacar que ésta se ha llevado a cabo desde una perspectiva feminista, adoptando los presupuestos de esta metodología, que considera que el conocimiento siempre es situado toma la experiencia de las mujeres como fuente de este conocimiento que emerge en un proceso relacional en un contexto de interdependencia reconocida y busca transformar y mejorar las condiciones de vida de las mujeres.[5]

En tercer lugar cabe destacar que el trabajo de la comisión ha puesto el énfasis en dar visibilidad a la compleja experiencia de la guerra para las mujeres. Las mil mujeres que han prestado su testimonio son víctimas de este conflicto armado, pero como el informe señala, ésta no es una identidad estática, determinante y paralizadora, sino que existe una capacidad de respuesta frente a esta violencia que debe mostrarse también. El propio proceso de investigación y elaboración del informe busca también generar un espacio social en el que las mujeres puedan buscar salidas individuales y colectivas a la violencia, puesto que se trata de un proceso de acompañamiento y no sólo de recopilación de denuncias de violaciones de derechos humanos. El informe recoge de manera exhaustiva la experiencia de la guerra de las mujeres de diferentes zonas del país, así como de los diferentes grupos étnicos y sociales que componen la sociedad colombiana, desentrañando los diferentes tipos de violencia contra las mujeres perpetrada por todos los actores armados que intervienen en el conflicto, para dar cuenta del grado de normalización que esta violencia ha alcanzado en la sociedad colombiana.

La idea del continuum de las violencias –hilo conductor del informe– muestra que la violencia contra las mujeres que se produce en el contexto del conflicto armado no puede aislarse de la violencia que se produce contra las mujeres en contextos de "paz". Desde ese punto de partida el informe recoge la violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres, y también las experiencias de victimización secundaria a partir del daño causado a familiares o personas cercanas a las mujeres. Así, las mujeres hablan del desplazamiento forzado, la tortura, la desaparición de familiares, las ejecuciones extrajudiciales, la violencia sexual, el allanamiento de hogares, así como de otras graves violaciones a sus derechos humanos individuales y colectivos. Pero en el informe también se recogen las formas de afrontamiento de la violencia que han llevado a cabo las mujeres y cómo han logrado sobreponerse a experiencias traumáticas con el objetivo de evidenciar que las mujeres no son víctimas pasivas de la violencia, sino que su experiencia de los conflictos armados también incluye la capacidad de respuesta frente a la violencia. Así pues, como se recoge en el propio informe, la verdad de las mujeres en el conflicto armado tiene un carácter multifacético que integra tanto las experiencias de violencia y de victimización como las respuestas y los afrontamientos frente a estas situaciones y la narración de solo una de ellas implicaría dejar fuera una parte importante de la historia de las colombianas.

La creación de esta comisión de la verdad y la elaboración del informe sobre la experiencia del conflicto armado para las mujeres colombianas es un hito en el proceso de construcción de paz que se está viviendo en Colombia y supone una aportación de enorme importancia que debería ser valorada como tal por los actores armados que participan en el conflicto, y en particular por los que están protagonizando las negociaciones de paz en La Habana. La sostenibilidad de la paz en Colombia dependerá a largo plazo en gran parte de la capacidad que se tenga de generar procesos inclusivos que cimenten los diferentes esfuerzos de construcción de paz. Así pues, la inclusión de las mujeres será una condición *sine qua non* para que en Colombia haya un proceso genuino de construcción de la paz. Pero más allá del contexto colombiano, puede convertirse en un referente para otros procesos de construcción de paz y de reconciliación a partir de las importantes contribuciones que esta comisión ha aportado para lograr la plena participación de las mujeres.

5. Sandra Harding, "Is There a Feminist Method?" en *Feminism and Methodology*, ed. Sandra Harding (Bloomington/ Indianapolis: Indiana University Press, 1987); Sandra Harding, *Ciencia y feminismo* (Ediciones Morata, 1996).

5.3. El proceso de paz en Mindanao: inclusividad y perspectiva de género

El proceso de paz que ha tenido lugar en los últimos años entre el Gobierno de Filipinas y el grupo armado de oposición MILF ha sido una de las experiencias negociadoras recientes más exitosas. Ambas partes han firmado diferentes acuerdos que permitieron poner fin en el año 2012 a un conflicto armado de décadas de duración al tiempo que han establecido el marco para la construcción de la paz en la región de Mindanao. El éxito de este proceso obedece a numerosas razones –negociaciones acompañadas de una reducción de la violencia en la región, acompañamiento internacional, capacidad de las partes de extraer lecciones de anteriores procesos, entre otras cuestiones–,[6] pero hay un aspecto concreto de las negociaciones y de todo el proceso que merece ser analizado con detenimiento, puesto que puede aportar enseñanzas importantes para otros contextos que tratan de dejar atrás la violencia armada. Una de las características más señaladas de las negociaciones de paz entre el Gobierno de Filipinas y la guerrilla del MILF ha sido la destacada presencia de mujeres en el proceso y el importante papel que éstas han jugado en las diferentes fases que finalmente han desembocado en el fin del conflicto armado.

El papel de las mujeres en el proceso de paz entre el Gobierno filipino y el MILF ha sido de enorme relevancia en un proceso caracterizado por la inclusividad

En el año 2000 el Consejo de Seguridad de la ONU aprobaba la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad con la que se dio impulso a la que después se ha conocido como la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, uno de cuyos aspectos más importantes ha sido el de la participación de las mujeres en los procesos de construcción de paz y, específicamente, en las negociaciones de paz. Casi 15 años después de la aprobación de esta resolución el balance es desigual y por parte sobre todo de las organizaciones de mujeres se han vertido críticas sobre la cooptación de esta agenda por determinadas instituciones internacionales que la han alejado de los objetivos iniciales de apoyar la participación de las mujeres en la construcción de la paz e integrar la perspectiva de género en este trabajo. Sin embargo, también es cierto que ha servido de impulso para determinadas iniciativas y que ha fortalecido el trabajo por la paz de algunas mujeres en contextos de conflicto.

En el caso de Filipinas, el proceso de paz que ha desembocado en la firma de los diferentes acuerdos alcanzados por las partes en 2012 y 2013 es el resultado de varias experiencias negociadoras desde la década de los setenta en la región de Mindanao, cuando se dieron los primeros contactos entre Gobierno y MNLF y se firmaron los primeros acuerdos de paz. No fue hasta la década de los ochenta que hubo presencia de mujeres en las negociaciones, con la participación de la entonces presidenta Corazón Aquino, que trató de reactivar el proceso.[7] Durante la década de los noventa, la participación de mujeres se restringió a la presencia de las esposas de los negociadores durante los encuentros mantenidos por las partes, pero sin participación directa en las conversaciones de paz y no fue hasta el año 1997 que una mujer de la comunidad moro, Emily Marohombsar, pudo participar directamente como parte del panel negociador gubernamental. A partir de la década de los 2000 más mujeres se incorporaron a las negociaciones con diferentes roles y tareas, ampliándose así la capacidad de incidencia en la agenda negociadora. En el caso del panel gubernamental varias mujeres formaron parte de éste de manera sucesiva, y en la última etapa de las negociaciones una mujer lo encabezaba, Miriam Coronel Ferrer. En lo que respecta al equipo negociador del MILF, en el año 2010 dos mujeres se incorporaron como asesoras, sin formar parte oficial del panel negociador pero participando en éste de manera ocasional. Cabe destacar que además de las mujeres que han participado en los paneles negociadores, el cargo de Asesora Presidencial para el Proceso de Paz ha estado ocupado en diferentes momentos por Teresita Quintos-Deles. Por parte de la comunidad internacional, la presencia de mujeres en las tareas de acompañamiento y facilitación que se han desempeñado en el proceso de paz ha sido reducida, con una sola mujer en el Grupo Internacional de Contacto, Emma Leslie.

En paralelo a la presencia de mujeres en los espacios de negociación formal cabe destacar el papel tan importante desempeñado por la sociedad civil y las organizaciones de mujeres que a lo largo de las negociaciones han apoyado e impulsado diferentes iniciativas de paz, fortaleciendo el sostenimiento del proceso.

Otra iniciativa importante vinculada al proceso de paz fue el establecimiento en el año 2009 de un mecanismo para la protección de la población civil con el objetivo de supervisar el cumplimiento del alto el fuego, en especial en lo relativo al impacto de la violencia en la población civil. En este marco se gestó el despliegue de un contingente enteramente integrado por mujeres de manera que éstas siempre pudieran actuar en pie de igualdad con respecto a los hombres y garantizando así que no serían relegadas a un segundo plano. El establecimiento de este contingente llevó a un incremento de las denuncias por parte de las mujeres locales, así como a una mayor visibilización de las necesidades de

6. Véase Escola de Cultura de Pau, "La firma de un acuerdo de paz entre el Gobierno y el MILF en Mindanao", *Alerta 2013. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz,* Barcelona: Icaria, 2013.
7. Carolyn O. Arguillas, "The women in the Bangsamoro peace process: history, herstory", *MindaNews,* 28 enero 2014.

la población desplazada y de las violaciones de los derechos humanos sufridas por la población civil.

Por otra parte, además de la cuestión de la participación tanto en los espacios formales de negociación como en otros ámbitos, cabe destacar que esta presencia se ha traducido en el contenido concreto de los acuerdos de paz alcanzados. En estos acuerdos se han recogido algunos temas de gran importancia en cualquier proceso de paz. Así por ejemplo, en el acuerdo que se logró en el mes de diciembre sobre el reparto de poder se establecía la inclusión de las mujeres en las nuevas estructuras gubernamentales para Mindanao, además de otros grupos como los indígenas o los colonos cristianos. En el acuerdos relativo a la generación y reparto de la riqueza, se determinaba que al menos el 5% de los fondos para el desarrollo recibidos por las autoridades Bangsamoro debían estar destinados a planes de desarrollo para las mujeres. Así pues, cuestiones tan trascendentales como la presencia institucional de las mujeres o el desarrollo económico se han considerado en estos acuerdos desde una perspectiva de género. Diferentes estudios han destacado la importancia de que los acuerdos de paz no sean neutros al género, sino que de manera explícita incluyan acuerdos al respecto.[8]

No obstante, a pesar de estos avances es importante poner de manifiesto que se trata de avances todavía parciales y que queda pendiente su traducción en mejoras concretas en las condiciones de vida de las mujeres afectadas por el conflicto armado, así como en la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres. Es importante recordar que a pesar de los avances en equidad que se han hecho en Filipinas en los últimos años, este país todavía adolece de importantes desigualdades entre hombres y mujeres, como demuestra por ejemplo el hecho de que en el Índice de Desigualdad de Género ocupe el puesto 77 de 186 países, con un valor de 0'418 –la igualdad plena tendría un valor de 0 y la desigualdad total un valor de 1–.

Así pues, el proceso de resolución del conflicto armado entre el Gobierno de Filipinas y el grupo armado de oposición MILF es un ejemplo importante que debe ser tomado en cuenta como muestra de que es posible generar espacios relevantes y significativos de participación para las mujeres en los procesos de negociación y que al mismo tiempo esta presencia derive en una integración de la perspectiva de género en los acuerdos concretos que se logren en el marco de estos procesos.

8. Cate Buchanan, Adam Cooper, Cody Griggers, Lira Low, Rita Manchanda, Rebecca Peters y Antonia Potter Prentice, *From clause to effect: including women's rights and gender in peace agreements,* Centre for Humanitarian Dialogue, diciembre de 2012, http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/24ClausereportwebFINAL.pdf.

5.4. Papúa Occidental: la internacionalización diplomática de un conflicto olvidado

La intensa actividad diplomática desplegada por organizaciones que defienden la autodeterminación de la región indonesia de Papúa Occidental y denuncian una precaria situación de los derechos humanos en la misma ha tenido durante el año 2013 algunos de los éxitos más importantes de los últimos años. Ello no solamente ha comportado una mayor visibilidad mediática y política del conflicto en Papúa Occidental y, por tanto, una mayor presión al Gobierno de Indonesia para que encauce o resuelva el conflicto, sino que también puede constituir un ejemplo o un modelo para organizaciones de otros países que padecen una situación prolongada de violencia y represión y que a través de la lucha armada no tienen la capacidad de presionar al Gobierno para que se siente en la mesa de negociación. De algún modo, los logros que han alcanzado las gestiones diplomáticas de algunas organizaciones papús contrastan con la indiferencia e incluso rechazo que ha generado en buena parte de la comunidad internacional la insurgencia armada protagonizada por el OPM durante más de cuatro décadas.

El primero de los hechos relevantes acontecidos en 2013 fue la invitación que el Melanesian Spearhead Group (MSG) hizo a la Coalición Nacional para la Liberación de Papúa Occidental –CNLPO, una organización paraguas que agrupa a varios grupos que luchan por la autodeterminación de Papúa Occidental– para asistir a la cumbre que se celebró en Nouméa en junio de 2013. En el comunicado final conjunto de la cumbre, el MSG –una organización intergubernamental fundada en 1983 y que agrupa a los países de mayoría melanesia de Fiji, Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón, Vanuatu y el Frente de Liberación Nacional Canaco y Socialista, en representación del pueblo canaco de la dependencia colonial francesa de Nueva Caledonia– expresó su apoyo al derecho inalienable a la autodeterminación del pueblo de Papúa Occidental, mostró su preocupación por la situación de los derechos humanos en la región e instó a cada uno de sus miembros a abordar esta cuestión de manera bilateral con Indonesia. Además, se comprometió a decidir en breve sobre la solicitud de ingreso en el MSG presentada por la CNLPO en representación del pueblo de Papúa Occidental. Dicha petición había sido avalada por algunos de los Estados miembro del grupo y por una carta dirigida al secretariado del MSG por parte de 98 organizaciones de Papúa Occidental y de varios países. El MSG se comprometió a decidir sobre la plena membresía del CNLPO tras llevar a cabo una visita a Papúa Occidental y conocer la situación de primera mano. El Gobierno de Indonesia, que es observador en el MSG, extendió a los ministros de Asuntos Exteriores de los países del MSG una invitación para visitar el país, aunque sin concretar la fecha ni el formato.

La internacionalización diplomática llevada a cabo por el nacionalismo papú puede erigirse en un modelo para otras organizaciones que operen en contextos de conflictos ignorados por la comunidad internacional

El segundo hecho relevante en términos de internacionalización del conflicto en Papúa fue el discurso que llevó a cabo el primer ministro de Vanuatu durante la Asamblea General de la ONU que se celebró en septiembre. En su alocución, Moana Kalosil Carcasses instó a Naciones Unidas a nombrar a un representante especial que investigue las acusaciones de violaciones de derechos humanos en la región, lamentó que la comunidad internacional haya ignorado durante tanto tiempo a los cientos de miles de personas que según él han sido brutalmente asesinadas o torturadas en Papúa Occidental y denunció que el pueblo de Papúa Occidental ha sido víctima durante décadas de la geopolítica de la Guerra Fría, de la ignorancia de Naciones Unidas y de la existencia en la región de abundantes recursos naturales. Por todo ello, Moana Kalosil Carcasses señaló que había llegado el momento de que la ONU rectificara sus errores históricos, en clara alusión al aval de la organización al referéndum de autodeterminación de 1969 que se llevó a cabo de manera fraudulenta –según numerosos analistas– y que sancionó la anexión de Papúa Occidental a Indonesia tras la descolonización del archipiélago por parte de Holanda.

Otro hecho que dio cierta visibilidad al conflicto en Papúa Occidental fue el lanzamiento público del All Party Parliamentary Group for West Papua, una organización que agrupa a varios partidos parlamentarios británicos y que apoya abiertamente la autodeterminación de Papúa Occidental. En el mismo sentido, cabe señalar que algunas formaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil en Australia y Nueva Zelanda incrementaron la presión sobre sus respectivos Gobiernos para que aborden la situación política y de derechos humanos de Papúa Occidental de manera bilateral con Indonesia o en foros multilaterales. En el mes de septiembre, una flota de tres barcos zarpó de la ciudad australiana de Cairns hacia Papúa Occidental con la intención de denunciar internacionalmente la situación de derechos humanos en la región, logrando una cierta visibilidad mediática. Por otra parte, dos líderes de Papúa fueron nominados al Nobel de la Paz por su trabajo a favor de los derechos del pueblo papú. Finalmente, cabe destacar la publicación de dos informes sobre la situación de derechos humanos en Papúa Occidental que tuvieron un cierto eco internacional. El primero de ellos, de la Asian Human Rights Commission, se centró en el periodo entre 1977 y 1978 y señaló que más de 4.000 personas murieron por la ocupación militar indonesia y que otras 10.000 personas fallecieron por

torturas, hambre o enfermedad. En el segundo de dichos informes, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, denunció un uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado durante la celebración de manifestaciones.

A pesar de la gran proyección internacional que lograron algunos de los hechos mencionados, existen algunos factores que podrían obstaculizar la efectividad de la actividad diplomática del movimiento nacionalista papú a escala internacional. El primero de ellos es la enorme importancia geopolítica y económica de Indonesia en la región y en el mundo, lo que sin duda le brinda el apoyo de algunas potencias regionales (como China o India) y, a la vez, le facilita una cierta capacidad de influencia en las decisiones de países potencialmente sensibles a la causa papú. Más allá de las informaciones aparecidas en prensa sobre el pago de sobornos a funcionarios y dirigentes de países del MSG por parte de Yakarta, cabe destacar como ejemplo de la ascendencia de Indonesia sobre la región la ausencia del primer ministro de Papúa Nueva Guinea –el mayor de los países del MSG y del Pacífico– en la cumbre del MSG en Nouméa, por estar precisamente en visita de Estado a Indonesia, donde firmó varios convenios de cooperación bilateral en cuestiones económicas, energéticas y de seguridad. Según algunas fuentes, a cambio de no apoyar abiertamente la causa de la CNLPO, Indonesia apoyaría las gestiones de su país vecino para ingresar en ASEAN y organizar la cumbre de APEC en 2018. Además, el Gobierno de Papúa Nueva Guinea no solamente busca en Indonesia un sólido socio comercial, sino una cierta estabilidad política en su larga frontera común. En las últimas décadas han sido habituales las incursiones (o el establecimiento de campamentos más estables) del OPM en territorio de Papúa Nueva Guinea. Además, desde hace más de dos décadas existen unas 8.000 personas refugiadas de Papúa Occidental en campamentos gestionados por ACNUR. Por tanto, la influencia que ejerce Indonesia sobre países como Papúa Nueva Guinea o Fiji (cuyo Gobierno mantiene una estrecha cooperación militar con Indonesia) hace que algunos de los Estados de la región reconozcan abiertamente la integridad territorial de Indonesia y su soberanía sobre Papúa Occidental. En cuanto a Australia y Nueva Zelanda, dos países en los que existen partidos y organizaciones que abogan por la autodeterminación de Papúa Occidental y ejercen una notable presión sobre sus Gobiernos en dicho sentido, Indonesia siempre ha sabido poner en valor la importancia de la lucha contra organizaciones islamistas y la inmigración indocumentada, dos cuestiones de especial preocupación para Australia y Nueva Zelanda.

Otro factor que dificulta la actividad diplomática de las organizaciones papúes es una cierta división del movimiento nacionalista. Ello queda patente en el hecho de que dos organizaciones que se atorgan la representatividad y la legitimidad del pueblo papú, como la CNLPO y la República Federal de Papúa Occidental, hayan solicitado su aceptación en el seno del MSG. Mientras que la primera organización tiene su sede en Vanuatu (lo cual le da acceso directo al Gobierno, el más firme defensor de la unidad y solidaridad melanesia y de la autodeterminación de Papúa Occidental), los principales miembros de la segunda se encuentran en la cárcel por haber proclamado unilateralmente la independencia de Papúa Occidental en 2011. Del mismo modo, en el movimiento insurgente también existe una cierta división entre aquellos sectores que abogan por la independencia de la región y aquellos que, cuestionando la viabilidad e idoneidad de la secesión, focalizan su actividad en una mejora del bienestar y el autogobierno de la región. Por tanto, tal y como ha sucedido en otros casos, la comunidad internacional suele exigir una cierta unidad de acción y agenda política a aquellas organizaciones que dicen representar a un mismo colectivo y luchar por un objetivo común.

La tercera cuestión que puede contrarrestar el apoyo internacional a la autodeterminación de Papúa Occidental o a la mejora de la situación de derechos humanos es la eventual aprobación de una nueva ley de autonomía para Papúa Occidental, que mejore sustancialmente la que se aprobó en 2001 y que, según la mayor parte de analistas e incluso de fuerzas políticas en Indonesia, ha sido un fracaso. El borrador de la mencionada ley, que está siendo negociado entre el Gobierno central y los gobernadores de las dos provincias que componen Papúa Occidental, se centra en el crecimiento económico, en la mejora de la gobernabilidad y los servicios públicos, o en la posibilidad de que ambas provincias tengan competencias limitadas en política exterior (como la posibilidad de mantener estrechas relaciones con países vecinos o incluso de representar a Indonesia en los foros multilaterales del Pacífico). Aunque la aprobación de dicha legislación podría comportar una mejora de las cotas de bienestar y autogobierno de la población de Papúa Occidental, numerosos analistas sostienen que la nueva ley no solamente sería insuficiente para resolver el conflicto que padece la región desde hace más de cinco décadas, sino que su aprobación responde principalmente a la celebración de elecciones legislativas en abril de 2014 y presidenciales en julio de 2014. En este sentido, cabe destacar que algunas organizaciones papúes se oponen claramente a esta nueva legislación y centran sus esfuerzos en el inicio de un diálogo directo entre las partes con la intervención de una tercera parte internacional o bien en la repetición del referéndum de autodeterminación de 1969.

A pesar de todas estas cuestiones, parece fuera de toda duda que la mayor visibilidad política del conflicto en Papúa Occidental que han comportado los distintos hechos acontecidos en 2013 podría facilitar el inicio de una gestión del contencioso distinta a la que ha llevado a cabo Yakarta en las últimas décadas, muy centrada en la militarización de la región, en la represión y división del movimiento independentista y en la falta de reconocimiento a la identidad papú y melanesia y al derecho de autodeterminación del pueblo papú. A pesar de la división en el seno del MSG acerca de la

cuestión de Papúa Occidental y del escaso peso que tiene dicho organismo en la esfera internacional, la simple posibilidad de que la CNLPO pueda obtener el ingreso al MSG o el hecho de que haya entrado claramente en la agenda política de la organización ya supone un hito histórico. Existen casos en los que el reconocimiento internacional por parte de un organismo intergubernamental de una organización que representa un colectivo nacional ha tenido efectos positivos. En los años 70, por ejemplo, el reconocimiento de la Organización de la Conferencia Islámica del Frente Moro de Liberación Nacional como representante legítimo del pueblo moro en el sur de Filipinas facilitó la resolución negociada del conflicto y la firma de un acuerdo de paz en 1996. En un ejemplo más reciente y más cercano al caso de Papúa Occidental, el Gobierno de Francia autorizó la plena membresía del Frente de Liberación Nacional Canaco y Socialista en el MSG como representante del pueblo canaco de Nueva Caledonia. Si bien hasta el momento dicha organización no ha conseguido la independencia de la región, la pertenencia al MSG le ha garantizado mayor apoyo y legitimidad a su demanda de descolonización. Del mismo modo, el eventual ingreso de la CNLPO en el MSG podría reforzar una doble estrategia política del nacionalismo papú como alternativa a la continuación de la lucha armada por parte del OPM. Por una parte, el llamamiento a la repetición del referéndum de autodeterminación de 1969. Por otra parte, la consideración de Papúa Occidental como un territorio no autónomo o pendiente de descolonizar, lo que automáticamente haría entrar en escena al Comité Especial de la Descolonización de Naciones Unidas. En cualquier caso, más allá de las repercusiones positivas que pueda tener en la resolución del conflicto en Papúa Occidental, la internacionalización diplomática llevada a cabo por el nacionalismo papú puede erigirse en un modelo para otras organizaciones que operen en contextos de conflictos olvidados o ignorados por la comunidad internacional, y a la vez pone de manifiesto que la actividad política y diplomática a escala internacional es probablemente mucho más efectiva en el logro de objetivos políticos que la lucha armada, especialmente en casos en los que, como Papúa Occidental, es evidente que el movimiento insurgente no dispone de la capacidad para derrotar al Estado o ni siquiera para forzarlo a iniciar una resolución dialogada del conflicto.

5.5. Serbia y Kosovo, del antagonismo a la normalización pragmática de sus relaciones

Algo más de un lustro desde la declaración unilateral de independencia de Kosovo y quince años después del fin de la guerra (1998-1999), las autoridades de Serbia y de Kosovo están inmersas en un proceso de diálogo sustantivo que durante 2013 ha asistido a medidas de acercamiento sin precedentes y que va encaminado a la normalización de las relaciones entre ambas administraciones. Después de una larga etapa tras la guerra como entidad con autogobierno bajo supervisión internacional y legalmente siendo parte de Serbia, la declaración unilateral de independencia de Kosovo en febrero de 2008 generó numerosos interrogantes sobre las opciones de solución al conflicto entre Serbia y Kosovo en torno al estatus disputado de este pequeño territorio de apenas 1,8 millones de personas (92% albaneses) y considerado históricamente por serbios y kosovares como cuna de sus orígenes. Pese a la disputa sobre la cuestión del estatus, el proceso de diálogo iniciado en 2011 ha dado frutos muy significativos en 2013 que podrían ampliarse en 2014. Entre los factores que hacen del nuevo contexto histórico una oportunidad de acercamiento se incluyen el propio formato del diálogo y las oportunidades, interrelacionadas, de mayores vínculos de Serbia y Kosovo con la UE; liderazgos políticos cada vez más pragmáticos y flexibles; un escenario regional que quiere dejar atrás los antagonismos de las guerras de los noventa; apoyo masivo internacional a la independencia de Kosovo en combinación con buenas relaciones internacionales con Serbia; y ausencia de posiciones de obstaculización activa contra el nuevo proceso por parte de grandes poderes contrarios a la independencia de Kosovo, como Rusia, que defiende sus intereses en la región por otras vías, incluyendo acuerdos energéticos. Por todo ello, existe un escenario local, regional e internacional de oportunidad para favorecer la normalización definitiva de las relaciones entre Serbia y Kosovo. No obstante, existen aún muchas dificultades y retos, incluyendo el rechazo al proceso por parte de la población serbia de Kosovo.

El proceso de diálogo facilitado por la UE ha resultado ser uno de los principales motores en el acercamiento entre Serbia y Kosovo. El diálogo comenzó en marzo de 2011, centrado en cuestiones técnicas, buena parte de las cuales tenían repercusión en la vida diaria de la población de ambos lados de la frontera y, especialmente, de la población albanesa y serbia de Kosovo. Así, se alcanzaron acuerdos ya en la primera mitad de 2011 en materias no tan sensibles, como la homologación de títulos, relaciones comerciales, registro civil y libertad de movimiento, entre otros. El proceso entró en octubre de 2012 en una fase de diálogo político al más alto nivel, con reuniones periódicas entre los primeros ministros serbio y kosovar bajo facilitación de la UE. Paradójicamente, el nuevo diálogo reunía a un nuevo liderazgo serbio de tradición nacionalista, resultante de las elecciones parlamentarias (y presidenciales) de mayo de 2012. Así el nacionalista serbio Ivica Dadic –antiguo aliado de Slobodan Milosevic– pasó a ser primer ministro en un Gobierno de coalición que desplazó al anterior gobierno de coalición liderado por el pro-UE Partido Democrático. Pese al giro y las supuestas preferencias de la UE por el bloque más claramente pro-europeo, el nuevo Ejecutivo serbio se mostró desde el principio favorable al proceso de diálogo. Así, el factor de los liderazgos, tanto de Serbia como de Kosovo, ha resultado importante, en tanto que sus posiciones de mayor pragmatismo y flexibilidad han facilitado la continuación del diálogo y la superación de las complicaciones y desencuentros que han ido surgiendo en esta última etapa. Las poblaciones de Serbia y de Kosovo también han dado muestras mayoritarias de flexibilidad en su conjunto, si bien ha habido también movilizaciones de población serbokosovar y albanokosovar contrarias a lo que consideran concesiones a la otra parte.

Como parte de este proceso de diálogo, durante los últimos meses de 2012 y en 2013 el formato combinó reuniones de alto nivel y diálogo técnico de los grupos de trabajo. A su vez, a finales de 2012, la UE vinculó un mayor acercamiento de Serbia y de Kosovo a la UE con la normalización de las relaciones entre Serbia y Kosovo, a modo de condicionamiento. Pese a las enormes dificultades y divisiones que aún separan a Kosovo y Serbia, a sus élites y poblaciones, en 2012 y 2013 se dieron avances muy significativos en ese acercamiento como parte del diálogo de alto nivel. Sobresalieron en 2013 la reunión histórica de las presidencias de Serbia y Kosovo, por primera vez desde la declaración de independencia; el pacto de 15 puntos "Primer acuerdo sobre los principios que deben regir la normalización de las relaciones" alcanzado en abril; la disolución de las administraciones paralelas en el norte de Kosovo que funcionaban con apoyo de Belgrado y al margen del control de Pristina; y la celebración de comicios locales en todo el territorio kosovar, incluyendo en las áreas de mayoría serbia, con respaldo oficial de Serbia, entre otros pasos de ese año. A su vez, el impulso dado al diálogo político en 2013 desembocó en la autorización del Consejo de la UE al inicio de las negociaciones de adhesión de Serbia a la UE y de negociaciones con Kosovo para un acuerdo de estabilización y asociación con la UE. Estaba previsto que ambas comenzasen en 2014, reforzando a su vez los incentivos de continuar el diálogo entre Serbia y Kosovo.

Al proceso facilitado por la UE se añaden otros factores que refuerzan el contexto de oportunidad. Uno de ellos es el escenario regional, en el que los países de la ex Yugoslavia mayoritariamente miran hacia delante e intentan que los antagonismos y cuestiones pendientes del pasado bélico reciente no hipotequen sus perspectivas de futuro. Así, las relaciones actuales son de cooperación, a lo que se

añade la entrada de Croacia en la UE en 2013. Sin dejar de lado reclamaciones de justicia transicional de la población, las prioridades actuales incluyen cuestiones como el desempleo y la corrupción, entre otras, comunes en todos los territorios. Ese escenario socioeconómico y político facilita la priorización del pragmatismo por encima de la perpetuación de viejos antagonismos, como es el caso del proceso de normalización de relaciones entre Serbia y Kosovo.

En paralelo, la situación de Kosovo como un territorio con un masivo reconocimiento internacional a su independencia ha devenido una realidad que no se puede obviar y que la sitúa en una posición diferente a la de otros territorios con estatus en disputa. En el caso de Kosovo, a finales de 2013 su independencia había sido reconocida formalmente por 107 Estados miembro de la ONU, incluyendo 23 países de la UE. Ya en 2012, el llamado Grupo Internacional de Supervisión de Kosovo –en el que participan 25 países que han asesorado y supervisado el proceso de independencia de Kosovo– aprobaron poner fin a su trabajo y al mandato del representante civil internacional, al considerar que se daban las condiciones necesarias para ello, lo que fue interpretado en su momento como una luz verde a la plena soberanía de Kosovo. A su vez, la sentencia de la Corte Internacional de Justicia había dictaminado en 2010 que su declaración no era contraria al derecho internacional ni violaba la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU ni el marco constitucional provisional de Kosovo. Serbia ha mantenido su clara oposición al estatus de independencia de Kosovo, pero al mismo tiempo se ha comprometido con el proceso de diálogo, facilitando la consecución de acuerdos con Kosovo e implementando, al menos en parte, cuestiones acordadas entre ambos. La luz verde a las negociaciones de Serbia para su adhesión a la UE supone un respaldo al más alto nivel a la posición de pragmatismo y flexibilidad mostrada por Serbia. En paralelo, Rusia, la gran potencia internacional que se opuso con vehemencia a la declaración de independencia de Kosovo, mantiene su oposición pero no obstaculiza el proceso de diálogo. En cambio, defiende sus intereses geoestratégicos en los Balcanes a través de vías como los acuerdos comerciales y energéticos en la zona. Todo ello hace pensar en la posibilidad de fórmulas futuras que permitan resolver de manera definitiva el conflicto sobre el estatus o que conviertan a esa disputa en irrelevante en un marco futuro de relaciones plenamente normalizadas.

El proceso de diálogo facilitado por la UE y el pragmatismo de los líderes de Serbia y Kosovo han resultado ser elementos clave en el proceso de normalización de sus relaciones

Pese a la confluencia de un escenario local, regional e internacional propicio a la normalización de las relaciones entre Serbia y Kosovo, aún son muchos los retos que dificultan ese proceso. Entre ellos, sobresale el rechazo aparentemente mayoritario de la población serbia de Kosovo a su supeditación al control político último de Pristina. El boicot y diversos incidentes violentos en las elecciones locales de 2013 de Kosovo, así como otros incidentes minoritarios en los últimos años se enmarcan en esa posición de rechazo. Serbia ha intentado reorientar esos recelos, llamando en 2013 a la participación serbokosovar en las elecciones locales de Kosovo, entre otras vías, sin gran éxito aún. En todo caso, la coexistencia y reconciliación entre las comunidades serbia y albanesa en Kosovo será un proceso complicado de largo recorrido, que requerirá de esfuerzos específicos. En todo caso, esa falta de reconciliación podría no resultar en un bloqueo del proceso general, dadas las perspectivas de descentralización específica que se contempla para dichas zonas y el compromiso de Belgrado con el diálogo con Kosovo. Otros obstáculos incluyen el grado de implementación futura de los acuerdos que vayan alcanzándose y la resolución última de la cuestión del estatus, entre otros. Aún así, el contexto de oportunidad existe y las partes se muestran dispuestas a aprovecharlo al máximo, con grandes dosis de pragmatismo y realismo.

5.6. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Chechenia: el único, aunque limitado, recurso a la justicia

Chechenia, una pequeña república de la Federación de Rusia de apenas un millón de habitantes y ubicada en el convulso norte del Cáucaso, acumula un legado de dos décadas de violencia armada de diversa intensidad y violaciones sistemáticas de los derechos humanos. A una primera guerra (1994-1996) entre fuerzas locales y federales en torno al estatus de este territorio que se declaró independiente tras la caída de la URSS, le siguió una segunda contienda iniciada en 1999, aún más cruenta y compleja, con varias decenas de miles de víctimas de mortales y graves abusos contra la población local. En todos estos periodos la población civil chechena ha sufrido constantes violaciones de los derechos humanos por parte de todos los actores armados y de manera recurrente por parte de fuerzas vinculadas a las autoridades federales y locales. Asesinatos extrajudiciales, desapariciones, tortura, detenciones ilegales, malos tratos o secuestros son algunos de los abusos denunciados por organizaciones locales e internacionales. En Chechenia, escenario de impunidad generalizada, sostenido por las instituciones chechenas y rusas, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH) se ha convertido en la última y, de hecho, única vía de acceso a la justicia para la población víctima de abusos. Esta corte de derechos humanos constituye una oportunidad de buscar amparo internacional ante la total ausencia de mecanismos efectivos locales de justicia frente a los abusos cometidos en Chechenia, así como de exigencia de rendición de cuentas a Rusia y de obtención de ciertos niveles de compensación. La ampliación de la jurisprudencia en 2013, año en que por vez primera se condenó a las fuerzas de seguridad chechenas como responsables de abusos, amplía las perspectivas del TEDH como mecanismo que vela por el cumplimiento de los derechos humanos en relación al caso de Chechenia. No obstante, son muchos los factores que limitan esta oportunidad, incluyendo los obstáculos de Rusia a la implementación de las sentencias.

La trayectoria del TEDH en el caso de Chechenia da cuenta de un papel activo en pro de la tutela de los derechos humanos en esa república. El TEDH es un órgano judicial internacional que vela por el cumplimiento de los derechos humanos en los Estados que han ratificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos, atendiendo a demandas individuales o estatales, y sus sentencias son obligatorias para los Estados. Rusia lo ratificó en 1998 y le debe, por tanto, obligado cumplimiento. Las dificultades, en la práctica, de acceso y obtención de justicia en Rusia con respecto a los abusos en Chechenia –problema que se enmarca en un contexto de graves restricciones de los derechos humanos en el conjunto del país y deficiencias en el sistema judicial, según han denunciado durante años organizaciones locales e internacionales de derechos humanos– han convertido al TEDH en un mecanismo de referencia sobre la cuestión de derechos humanos en Chechenia. Desde una primera sentencia del TEDH sobre Chechenia en 2005 hasta 2011, la corte ha emitido en torno a 107 sentencias que responsabilizan a Rusia de graves abusos de los derechos humanos en esa región, según un balance de HRW.[9] La mayoría de los fallos hacían referencia a operaciones de las fuerzas rusas en la segunda guerra en Chechenia. Además, según HRW, más de un centenar de casos sobre abusos de derechos humanos en otras zonas del norte del Cáucaso esperaban también ser atendidas por el TEDH. Desde la publicación de ese informe, ha habido nuevas sentencias que señalaban a Rusia por graves violaciones de derechos humanos en Chechenia y otras zonas del norte del Cáucaso. Según balances de Caucasian Knot, entre enero y noviembre de 2013, el tribunal europeo adoptó decisiones en 14 casos referidos a Chechenia e Ingushetia. Algunas organizaciones estiman que podría haber algunos cientos de demandas presentadas esperando ser atendidas.[10] A modo de ejemplo, en octubre de 2013 se hicieron públicas varias sentencias del TEDH, incluyendo una sentencia que daba respuesta conjunta a 10 demandas de ciudadanos de Chechenia por la desaparición de 13 familiares entre los años 2000 y 2005. El fallo obligaba a Rusia a indemnizar a las víctimas con 1,06 millones de euros.[11]

A su vez, ha habido avances con respecto a la identificación de responsabilidades. En 2013 el tribunal responsabilizó por primera vez al cuerpo de Policía local checheno, en un caso presentado ante el TEDH por la familia de una víctima secuestrada en 2009 por fuerzas de seguridad chechenas y que permanece desaparecida desde entonces. De esta manera, no solo Rusia sino también directamente las autoridades chechenas han sido acusadas como responsables de los abusos, lo que supone una interpelación directa ante la impunidad y totalitarismo del régimen del presidente checheno Ramzan Kadyrov, en el poder desde 2007. Ya desde 2003 Rusia transfirió la responsabilidad sobre las operaciones antiterroristas a fuerzas locales chechenas bajo mando de Kadyrov, quien ya entonces era una figura de poder local. Con el precedente de la sentencia del TEDH de 2013, es posible que el tribunal sea en los próximos años un mecanismo también de fiscalización

9. Human Rights Watch, *Making Justice Count in Chechnya. Implementation of European Court of Human Rights Rulings against Russia,* HRW, noviembre de 2011. http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2011_Russia_ECtHRImplementation.pdf.
10. Caucasian Knot, "This year ECtHR has announced 14 decisions on complaints lodged by residents of Chechnya and Ingushetia", *Caucasian Knot,* 9 de noviembre de 2013, http://eng.kavkaz-uzel.ru/articles/26324/.
11. Caucasian Knot, "ECtHR obliges Russian government to pay out over million euros to relatives of missing people in Chechnya and Ingushetia", *Caucasian Knot,* 14 de octubre de 2013, http://eng.kavkaz-uzel.ru/articles/26053/?print=true

y supervisión de los abusos cometidos por fuerzas bajo mandato de Kadyrov y en periodos posteriores a la llamada segunda guerra.

En su conjunto, las sentencias que responsabilizan a Rusia y, previsiblemente cada vez más también al régimen checheno, legitiman la voz y las denuncias de las víctimas y supervivientes y de las organizaciones y activistas de derechos humanos en Chechenia y en Rusia, que son habitualmente perseguidos en el ámbito local y federal y, en algunos casos, asesinados, como fue el caso de la activista Natalia Estemirova, asesinada en 2009. Se trata además de una legitimidad otorgada por un órgano internacional de reconocido prestigio que vela por el cumplimiento de la Convención Europea de Derechos Humanos. El cuerpo de sentencias sobre Rusia y Chechenia se ha convertido también en una evidencia ineludible sobre la necesidad de mantener la cuestión de los derechos humanos en Rusia en la agenda de las relaciones bilaterales y multilaterales de actores internacionales y Rusia, pese a las dificultades al respecto.

Pese a las numerosas limitaciones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos constituye una vía de esperanza y única forma de acceso a la justicia para la población chechena, superviviente de dos décadas de graves violaciones de derechos humanos

En el plano de la implementación de las sentencias, el balance por ahora es ambivalente, con diversas deficiencias de peso. Por una parte, Rusia sí ha cumplido con el pago de las compensaciones económicas a las víctimas que dicta el TEDH. Las indemnizaciones no restituyen el daño causado, como siempre han remarcado las víctimas, pero son una parte de la reparación y rendición de cuentas y suponen cierto apoyo material a una población castigada también por el impacto de la violencia prolongada en los medios de vida. No obstante, la compensación económica es solo una parte reducida de las medidas de reparación. En ese sentido, ha habido voces cuestionando el reduccionismo del propio TEDH en la limitación de la reparación a compensaciones económicas, rechazando peticiones de reparaciones no económicas de las víctimas.[12] A su vez, en contraste con el pago efectivo de las indemnizaciones, Rusia no ha implementado el resto de medidas de carácter individual ni tampoco las medidas de tipo general a las que obliga las sentencias del TEDH, según ha denunciado HRW.

Las primeras, las medidas individuales, incluyen además de las compensaciones monetarias el requerimiento de pasos como investigaciones imparciales sobre los hechos denunciados en cada caso concreto, con el fin de identificar a los perpetradores y enjuiciarlos. El TEDH no es un tribunal penal y no puede juzgar a los perpetradores sino solo obligar a Rusia a investigar y perseguir los abusos de los respectivos casos presentados ante la corte. Rusia ha dilatado en exceso los procesos judiciales mediante diversas estrategias y prácticamente no ha acusado formalmente a ningún perpetrador de los abusos. El segundo tipo de disposiciones, las generales, hacen referencia a la obligación de implementar medidas encaminadas a la eliminación de las causas de fondo de las violaciones de derechos humanos. Al respecto, la reestructuración y ampliación de órganos investigativos en Rusia no han supuesto mejoras por ahora y tampoco Rusia ha adoptado más medidas generales. Al mismo tiempo, la capacidad de Rusia de salir impune del no cumplimiento íntegro de las sentencias genera impotencia entre las víctimas. La supervisión de la implementación de los fallos judiciales por parte del Comité de Ministros del Consejo de Europa permite señalar la insuficiencia de medidas, pero no tiene capacidad de imponer cambios.

Ante la situación de conflicto olvidado y nuevo totalitarismo que vive Chechenia y la impunidad absoluta de las fuerzas de seguridad chechenas y rusas, el recurso de las víctimas al TEDH constituye una oportunidad de acceso a la justicia, que ha tenido resultados parciales en estos últimos años pero que, pese a las deficiencias, no deja de ser una vía de esperanza para las numerosas víctimas de los graves abusos de estas dos últimas décadas. Aunque lejos de ser un mecanismo para una reparación justa, sí es al menos un espacio en el que el señalamiento de la responsabilidad última de Rusia en centenares de casos de violaciones de derechos humanos da razón a la lucha infatigable y arriesgada de las víctimas en la búsqueda de justicia. En ese sentido, se espera que en 2014 se resuelvan nuevos casos de los muchos que aguardan dictamen del TEDH, mientras en paralelo sigue abierta la oportunidad de que los actores internacionales, incluyendo socios políticos y económicos de Rusia y organismos internacionales como el propio Consejo de Europa, presionen a Rusia para el cumplimiento íntegro de las sentencias, cuya implementación haría mejorar la situación de derechos humanos en la región del norte del Cáucaso.

12. Kirill Koroteev, "Legal Remedies for Human Rights Violations in the Armed Conflict in Chechnya: The Approach of the European Court of Human Rights in Context", *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 1, no.2 (2010).

5.7. La derrota del grupo armado M23, nueva oportunidad de paz en los Grandes Lagos

La situación en los últimos años en el este de la RD Congo se ha caracterizado por la sucesión de ciclos de inestabilidad y violencia como consecuencia de la persistencia de las dinámicas locales irresueltas y el incumplimiento de los acuerdos de paz, del papel desestabilizador que ejerce Rwanda en los Grandes Lagos y de la permisividad de la comunidad internacional. Además, existen otros legados de carácter estructural que dificultan la estabilización a largo plazo de la región, vinculados a cuestiones económicas, étnicas, agrarias y demográficas, entre otras. No obstante, durante el último año han observado diferentes tendencias que pueden empezar a sentar las bases para construir un futuro en paz: los avances en el ámbito de la seguridad y en el sector de la transparencia en la explotación de los recursos naturales.

En el área de seguridad, un primer elemento decisivo para decantar la situación fue la firma en febrero de 2013 del acuerdo de paz en Addis Abeba para estabilizar el este de la RD Congo y la región de los Grandes Lagos. 11 países se comprometieron a no intervenir en conflictos que se desarrollen en países vecinos y a abstenerse de apoyar a grupos rebeldes, lo que abrió la puerta a la intervención de una brigada de la ONU con un mandato ofensivo que tuviera capacidad para combatir a los grupos armados, en especial al Movimiento 23 de marzo (M23). Esta nueva operación de la ONU, la Brigada de Intervención de la ONU (Force Intervention Brigade, FIB), producto de numerosas conversaciones a nivel regional desde finales de 2012, está integrada por unos 3.000 soldados de Tanzania, Malawi y Sudáfrica, bajo el mandato de la MONUSCO. No fue hasta julio que la FIB, aprobada en marzo, empezó a llevar a cabo acciones militares junto a las Fuerzas Armadas congolesas para neutralizar al M23, que ostentaba este nombre debido al fracaso en la implementación del último acuerdo de paz de marzo de 2009. Este grupo insurgente, que inició sus actividades en 2012 y consiguió incluso el control de Goma en noviembre de 2012, recibía el apoyo de Rwanda, fue derrotada en noviembre de 2013 y buscó refugio en Uganda. No obstante, en diciembre de 2013 el Gobierno congolés y el M23, tras haber sido vencido, firmaron la Declaración de Nairobi, que establece un acuerdo político entre el Gobierno congolés, el M23, la organización regional SADC y la Conferencia Internacional para la Región de los Grandes Lagos (ICGLR). En paralelo, diversos grupos armados anunciaron su voluntad de proceder a su desmovilización a raíz de la desarticulación del M23. En este contexto, la rapidez y la eficacia con la que el Gobierno congolés y sus socios internacionales implementen una estrategia viable de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes determinará en gran medida el avance hacia un clima de mayor estabilidad. El proceso de aplicación del llamado UN Peace, Security and Cooperation Framework for Congo and the Region (conocido como el PSC Framework) determinará el éxito de los esfuerzos para promover un DDR real por parte del Gobierno y sus interlocutores internacionales. Se prevé que el Parlamento apruebe durante 2014 la Ley de Amnistía, norma que permite exculpar los crímenes de insurrección y guerra entre el 18 de febrero de 2006 y el 20 de diciembre de 2013, pero perseguirá a quienes hayan cometido crímenes de guerra, de lesa humanidad y genocidio. La estrategia de DDR actual, conocida como estrategia DDR III (por la existencia de procesos de DDR anteriores), está designada para incluir a 11.785 ex combatientes pertenecientes a una cincuentena de grupos armados, incluyendo a 1.800 combatientes del M23, y cuesta unos 100 millones de dólares que serán proporcionados por donantes multilaterales, bilaterales, la MONUSCO y el Gobierno congolés.

La presión militar sobre el M23 y la amenaza sobre el resto de grupos armados ha contribuido a que otras insurgencias hayan visto reducidos los incentivos para continuar sus actividades ilícitas

Además de la FIB, el Consejo de Seguridad de la ONU también aprobó el envío de aviones no tripulados para supervisar la situación, a pesar de las reticencias de Rusia, China y Rwanda. Así, la suma de fuerzas de paz más robustas, ampliación del mandato y avances en la tecnología han alterado, según diversos analistas, los incentivos de los grupos armados a la hora de continuar con sus actividades. Unos 8.000 combatientes se habían entregado desde la derrota del M23 en noviembre de 2013 hasta mediados de enero de 2014, por lo que la puesta en marcha de la estrategia de DDR es crucial. El Gobierno ha sustituido la anterior comisión nacional de DDR, la CONADER, afectada por graves acusaciones de corrupción, por la Executive Unit of the National Disarmament, Demobilization and Reintegration Program (UEPN-DDR), que estará supervisada por el presidente, primer ministro y los ministros de Justicia, Interior, Defensa e Información, y de la que formarán parte una amplia red de actores como la MONUSCO, la ONU y sus agencias, donantes, ONG nacionales e internacionales, grupos de la sociedad civil y representantes del sector privado. El amplio abanico de actores puede contribuir a una mayor transparencia de las actividades de la UEPN-DDR, pero sus funciones todavía no han sido estipuladas.

En paralelo, se han producido cambios perceptibles en lo que se refiere a la legislación internacional relativa a la explotación de los recursos naturales procedentes de zonas afectadas por el conflicto armado. Durante 2013 la Comisión Europea empezó a recabar datos y consultar a los diferentes actores públicos y privados de cara a elaborar un marco legal que regule la explotación de

recursos naturales procedentes de zonas en conflicto, en especial de RD Congo. El objetivo es dificultar a los grupos armados de áreas afectadas por la violencia que puedan financiar sus actividades a través de la explotación de los minerales. El foco de la cuestión se centra en las compañías implicadas en el sector de las conocidas como las 3TG (estaño, tántalo, tungsteno y oro, por sus iniciales en inglés). La legislación introducida por EEUU en 2010, que exige a sus compañías que revisen el origen de los minerales procedentes de RD Congo y sus países vecinos, ha empezado a generar cambios, tal y como destacaron en septiembre de 2013 unas 60 organizaciones europeas. Éstas remarcaron la necesidad de establecer una legislación europea basada en los estándares de diligencia debida de la ONU y la OCDE, tal y como ha realizado EEUU con la Ley Dodd Frank. Se espera que la UE presente su propuesta durante el primer trimestre de 2014. Con más de 400 importadores de este tipo de minerales, imprescindibles para la fabricación de todo tipo de aparatos de alta tecnología por su conductibilidad y resistencia, la UE se encuentra entre los principales mercados de los minerales 3TG. Si la UE lleva a cabo pasos similares a los que EEUU ha adoptado de cara a obligar a sus empresas a cumplir determinados estándares, la presión sobre el sector de la minería, a falta de China, empezaría a ser decisiva.

Sin embargo, a pesar de estas positivas noticias, que todavía deben concretarse a la práctica, existe un historial de incumplimientos de los acuerdos de paz en RD Congo que hacen temer por la evolución de la situación. Como en 2007, el acuerdo que en 2009 pretendía la integración del por aquel entonces grupo armado CNDP (parte de cuyos miembros forman parte del actual M23) fracasó. No se hizo efectiva la integración en el plano militar –debido a la existencia de estructuras paralelas de mando por parte del CNDP, el impago de salarios, desconfianza entre las partes, entre otras cuestiones– ni en el plano político, debido a la creación de administraciones paralelas en el territorio de Masisi, la participación del partido CNDP limitada a la presencia de diputados en la Asamblea provincial, y los resultados de las fraudulentas elecciones legislativas de noviembre de 2011 anulados en su feudo, Masisi.

Además, existen otros desafíos que deben ser afrontados para conseguir una paz duradera en RD Congo. En primer lugar, a nivel local, cabe destacar la necesidad de un marco que regule la propiedad de la tierra, ya que la corrupción, los abusos y la instrumentalización de la clase política de esta cuestión están en la base de muchos de los conflictos locales. En segundo lugar, queda pendiente la resolución del contencioso relativo al grupo armado hutu rwandés FDLR, parte de cuyos miembros fueron responsables del genocidio de 1994 de Rwanda, y cuya existencia sirve de argumento a Rwanda para continuar con su política de injerencia en los asuntos internos congoleses: perseguir a las FDLR, promover la existencia de rebeliones como el CNDP y ahora el M23 cuyo objetivo, además de reivindicar el incumplimiento de anteriores acuerdos de paz, es neutralizar a las FDLR; y beneficiarse de la explotación ilegal de los recursos naturales procedentes de RD Congo (ya sea por participar directamente o por ser la puerta de salida de estos recursos). En consecuencia, es necesario un cambio de estrategia hacia las FDLR, porque la estrategia militar, una vez más, ha vuelto a fracasar. Es imprescindible que se ponga un marcha un diálogo político entre Rwanda y las FDLR y el resto de la oposición político-militar rwandesa con la condición del abandono de la lucha armada, se ofrezcan garantías para su retorno a Rwanda y se promueva la libertad de expresión con el objetivo de lograr una plena reconciliación entre los diferentes actores políticos y sentar las bases para la superación del genocidio de Rwanda de 1994, ahora que se cumplen 20 años de esa tragedia. En tercer lugar, el papel de la comunidad internacional en la explotación de los recursos naturales: si la legislación que pretende poner en marcha la UE en 2014 en lo concerniente a la promoción de los mecanismos de transparencia y control a nivel internacional para acabar con la financiación ilícita de los actores a nivel local y que contribuye decisivamente a la perpetuación del conflicto no es de obligatorio cumplimiento, como en EEUU, los esfuerzos que se están llevando a cabo en Europa pueden ser papel mojado. Muchos son los retos pendientes, pero existen diversas ventanas de oportunidad para empezar a influir en el devenir de este país y de la región y romper el círculo violencia generalizado que ha marcado su historia.